

WSTĘP

Przedstawiona publikacja, jest drugą częścią powstałą na bazie ogólnopolskiej konferencji pt. *Perspektywy rozwoju regionalnego w okresie programowania po 2013 roku*, zorganizowanej przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN oraz Katedrę Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 23 września 2011 r.

Problemy rozwoju regionalnego oraz wyzwania stojące przed polityką regionalną Polski po 2013 r. zostały ujęte w dwóch grupach tematycznych: spójność terytorialna i zarządzanie rozwojem.

Część pierwsza: *Spójność terytorialna* składa się z 9 opracowań. Spójność stanowiąc jeden z celów strategicznych Unii zmierza do promowania harmonijnego i jednolitego rozwoju całości terytorium Wspólnoty. Spójność terytorialna wzbogaca cel spójności gospodarczej i społecznej nadając jej wymiar horyzontalny, istotny dla całości terytorium oraz całokształtu kierunków polityki wspólnotowej. Mając na uwadze to, że polityka spójności terytorialnej na poziomie wspólnotowym ma decydujące znaczenie dla rozwoju Unii, wnosząc podstawową „wspólnotową wartość dodaną” mogącą wzmocnić perspektywę zrównoważonego rozwoju, uznaje się, że stanowi ona fundamentalny cel zagospodarowania przestrzennego Unii i nadaje znaczenie polityce rozwoju regionalnego. Należy jednak zaznaczyć, że spójność terytorialna nie może oznaczać identyczności zagospodarowania i struktur (ludzkich, gospodarczych, usługowych itp.). Ideę jednakowości uznać należy za niemożliwą do realizacji i niepożądaną. Tego typu idealistyczne dążenie do równości (sprawiedliwości) robi wrażenie stawiania nie-realnych i niewłaściwych celów – skoro różnorodność jest ceniona i traktowana jako wartość w przyrodzie, to zasadne wydaje się twierdzenie, że także w odniesieniu do rozwoju przestrzennego powinna być traktowana jako coś wartościowego.

Pierwsze opracowanie tej części (J. Szlachta) przedstawia problemy polityki regionalnej Polski w kontekście nowej perspektywy budżetowej UE 2014-2020. Ujmuje w formie zestawień syntetyzujących ocenę dotychczasowej europejskiej polityki spójności, cechy zakładanej polityki spójności po 2013 r., oraz potencjalne następstwa dla polskiej polityki regionalnej wdrażania nowych regulacji, projektowanych przez Komisję Europejską. Kolejne opracowanie (J. Zaleski, J. Kudełko, Z. Mogiła) mówi o roli polityki spójności w procesie konwergencji społeczno-gospodarczej polskich regionów. Przeprowadzone symulacje wskazują, że środki finansowe w ramach polityki spójności będą przyczyniać się do niwelowania luki rozwojowej dzielącej polskie wojewódz-

twa od średniej dla UE-27, zakładając zarówno realizację scenariuszy bazujących na większym realnym wsparciu regionów słabszych gospodarczo, jak i tych przyjmujących równe proporcje funduszy unijnych w relacji do PKB. Z kolei K. Heffner przedstawia ewolucję zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w Polsce. Dowodzi, że różnice międzyregionalne nie ulegają zmniejszeniu, a w wielu przypadkach następuje pogłębianie się dysparytetu. Brak efektów zmniejszania różnic międzyregionalnych nie oznacza, że nie następuje przyspieszony rozwój dzięki aplikowanym przedsięwzięciom polityki. Zauważa też, że przyjęty model polityki rozwoju, zmierzający do przyspieszonego wzrostu ośrodków metropolitalnych i wykorzystania procesów dyfuzji jest w Polsce przedwczesny. Wskazuje natomiast sugestie odnoszące się do polityki względem tzw. regionów międzymetropolitalnych. Opracowanie S. Korzenika ma charakter refleksji nad istotą, przejawami i następstwami otwartości współczesnych gospodarek regionalnych. Globalizacja, zmierzając do stworzenia jednolitego systemu gospodarczego, powoduje że wszystkie jednostki podlegają wzmożonej konkurencji. Także regiony uczestniczą w procesie otwarcia się na otoczenie. W kolejnym opracowaniu (S. Pytel, S. Sitek) oceniono wpływ granicy państwa na procesy rozwoju gospodarczego Polski, wskazując na potencjalne pola pozytywnych efektów granicy. D. Wyszowska stwierdza natomiast, że kolejne rozszerzenia Unii, powodują pogłębianie się zróżnicowań między krajami i regionami Wspólnoty. Dlatego w przededniu podjęcia uzgodnień ram finansowych i zasad funkcjonowania Unii i jej polityk na kolejny okres programowania ważne stało się określenie przyszłości podejścia do spójności terytorialnej, poczynając od jej zdefiniowania, przez określenie mierników do sprecyzowania instrumentów wsparcia. Zdaniem M. Murzyn-Kupisz uczestnictwo Polski w procesie integracji europejskiej stanowi istotną szansę do realizacji wielu przedsięwzięć związanych z dziedzictwem kulturowym, zarówno miękkich, jak i inwestycyjnych. Możliwość dofinansowania tego typu projektów motywuje publiczne, prywatne i pozarządowe instytucje do podejmowania tego typu działań, oraz poszukiwania nowych, lokalnych zasobów rozwojowych. Prowadzi to zarówno do kreatywnego wykorzystania dziedzictwa dla współczesnych celów, jak i do zmiany w utrzymaniu pamiątek przeszłości. Wskazując na wielość płaszczyzn potencjalnego wpływu dziedzictwa kulturowego na współczesne procesy rozwoju społeczno-gospodarczego, autorka zarysowuje doświadczenia oraz wyzwania związane z uwzględnianiem dziedzictwa kulturowego w działaniach programowych w dotychczasowych okresach programowania unijnego w Polsce. W kolejnych opracowaniach B. Kołsut przedstawia problem nierówności przestrzennych w poziomie dochodów ludności w Polsce z punktu widzenia problemów społecznych, a P. Babuła prezentuje wnioski na przyszły okres programowania, skonstruowane na podstawie dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu Regionalnego Programu Operacyjnego w woj. małopolskim.

Druga grupa tematyczna pod nazwą *Zarządzanie rozwojem* obejmuje 19 opracowań autorskich. Sprawny system zarządzania rozwojem zmierza do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, przez działania podejmowane

przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi oraz organizacjami pozarządowymi, dla osiągnięcia założonych celów.

Doświadczenia kilku lat uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej pokazują, że właściwe określanie celów rozwojowych i zapewnienie możliwości ich realizacji nie jest tylko funkcją ilości dostępnych środków finansowych, ale w dłuższej perspektywie istotnym czynnikiem decydującym o rozwoju kraju jest funkcjonowanie systemu zarządzania w sektorze publicznym. Sposób i jakość funkcjonowania tego systemu w całości oraz na poszczególnych szczeblach zarządzania, decydują w dużej mierze o zdolności do odpowiedniego reagowania państwa, czy też regionu na strategiczne wyzwania pojawiające się we współczesnym świecie. W dokumencie *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, przyjętym przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r. przedstawiono propozycję modelu systemu zarządzania rozwojem, mającą na celu zwiększenie skuteczności programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz podniesienie jakości funkcjonowania instytucji publicznych. Zaproponowany model nie ma „sztywnego”, zamkniętego charakteru, ale będzie ewoluował i dostosowywał się do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

W pierwszym opracowaniu M. Klamut rozważa uwarunkowania zarządzania rozwojem regionalnym po 2013 r. Wyzwania oraz ograniczenia rozwoju wynikają z najważniejszych dokumentów Unii Europejskiej: *Zielonej księgi w sprawie spójności terytorialnej*, *Strategii Europa 2020*, *V Raportu. Inwestowanie w przyszłość Europy. Krajowej strategii rozwoju regionalnego Polski do roku 2020*. Autorka stwierdza, że nowa strategia rozwoju regionalnego Polski jest koncepcją silnie ukierunkowanej interwencji na wzmocnienie zdolności regionów do konkurencyjności, jako jednego z ważnych czynników decydujących o wzroście gospodarczym. Zaproponowany nowy model zarządzania rozwojem Polski jest śmiałą koncepcją wykorzystującą montaż finansowy. Ma również duże szanse przyczynić się do wzrostu produktywności oraz wydajności pracy w wielu regionach Polski. Z kolei J. Woźniak przedstawia dylematy modelu instytucjonalnego zarządzania rozwojem województwa. Główną przesłankę dla rozwiązań stanowi potrzeba poprawy skuteczności i efektywności procesów rozwojowych w województwie. Propozycje do modelu zostały przedstawione na przykładzie dwóch instytucji: regionalnego forum terytorialnego oraz regionalnego obserwatorium rozwoju. W kolejnych opracowaniach M. Zawicki analizuje mechanizmy monitorowania rozwoju regionu. Słabości systemu monitorowania rozwoju analizuje na tle doświadczeń Małopolski, koncepcji teoretycznych, a wnioski płynące z tych analiz przedstawia w formie rekomendacji dla polityki publicznej. P. Lityński natomiast formułuje wnioski dla procesu zarządzania rozwojem regionalnym, które mogą okazać się przydatne w kolejnym okresie programowania po 2013 r. W pracy odnaleźć można szeroko omówione grupy wniosków dla układu planistycznego oraz dla regionalnych systemów ewaluacyjnych. Przedstawiono również rekomendacje dla krajowych samorządów województwa. Z. Mikołajewicz

podkreśla szeroki zakres zadań, kompetencji i odpowiedzialności przekazywanych samorządom terytorialnym, przy niepełnym ich wyposażeniu w niezbędne środki działania, w tym środki finansowe. Przedstawiając ewolucję prawnych podstaw finansowania oraz zmian wielkości i struktury głównych źródeł dochodów budżetowych wszystkich kategorii samorządu terytorialnego w latach 1999-2010, wykazuje stały deficyt tych budżetów, powiększający zadłużenie. Na tym tle wskazuje na potrzeby i kierunki finansowego wzmocnienia samorządu terytorialnego w Polsce. W opracowaniu M. Furmankiewicza i K. Janca przeanalizowano różnice regionalne wpływu partnerstw terytorialnych (lokalnych grup działania) na aktywność społeczną i ekonomiczną mieszkańców. Porównania wskaźników statystycznych w gminach uczestniczących i nieuczestniczących w PPL+, wskazują na pozytywne skutki tego programu – głównie na rozwój sektora pozarządowego w większości regionów Polski, natomiast nie stwierdzono widocznego pozytywnego wpływu na rozwój ekonomiczny i poziom dobrobytu społeczeństwa. A. Borowczak prezentuje stan badań ewaluacyjnych, realizowanych w obszarze polityki rozwoju regionalnego w Polsce podczas ostatniej dekady. Odzwierciedla nie tylko współczesne rozważania w zakresie koniecznych dostosowań metodologicznych badań do złożonych celów polityki spójności, ale i najważniejsze wnioski z badań empirycznych realizowanych w Polsce. Identyfikuje także wyzwania i ograniczenia dla prawidłowego określenia efektów netto interwencji publicznych w zakresie rozwoju regionalnego. Z kolei B. Zawilińska w swoim opracowaniu ocenia wpływ funkcjonowania parków narodowych na sytuację społeczno-gospodarczą związanych z nimi jednostek administracyjnych oraz określa charakter wzajemnych kontaktów samorządów lokalnych i dyrekcji obszarów chronionych, a także przedstawia rekomendacje odnośnie do kierunków zmian, jakie powinny być uwzględnione w planowaniu rozwoju tych terenów w przyszłości. M. Bołoz zwraca natomiast uwagę na pośrednictwo finansowe jako ważny czynnik rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. W części empirycznej analizuje stan pośrednictwa finansowego w woj. małopolskim. K. Firlej w opracowaniu udowadnia, że kreowanie wspólnej polityki rolnej jest elementem wzmacniającym poziom bezpieczeństwa żywnościowego i rozwój regionów. Omawia wspólną politykę rolną dawniej i dziś wraz z propozycjami jej zmian po 2013 r., jej nowe wyzwania, bezpieczeństwo żywnościowe w różnych wymiarach, nowe zagrożenia związane ze zmianami klimatu, kwestię zapewnienia wystarczających dochodów rolnikom i producentom rolnym, zachowanie równowagi terytorialnej oraz finansowanie wspólnej polityki rolnej i jego wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe i poziom rozwoju regionów. Z kolei I. Musiałkowska i R. Talaga stwierdzają, że w odniesieniu do polityki spójności na kraje członkowskie nałożono wiele zobowiązań w zakresie planowania, realizacji i monitorowania oraz kontroli działań strategicznych wynikających z regulacji unijnych. Omawiają kwestie związane z kontrolą poprawności funkcjonowania procedur w ramach systemu zarządzania funduszami unijnymi, z naciskiem na stosowanie procedur odwoławczych na etapie przedsądowym. Analizują zadania

instytucji i podmiotów biorących udział w kontroli społecznej systemu wdrażania funduszy strukturalnych. B. Opałka analizuje szanse i zagrożenia finansowania projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Główne szanse dotyczące możliwości korzystania ze znacznych środków finansowych związane są z ostatecznym kształtem polityki spójności UE, kontynuacją procesów doskonalenia systemu realizacji polityki spójności w Polsce i realizacją *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, tworzącej nowe mechanizmy współpracy w zakresie rozwoju w relacjach między administracją rządową a samorządem terytorialnym. W opracowaniach H. Ostapowicza i J. Puchały można znaleźć odpowiedź na pytania dotyczące zakresu interwencji środków Europejskiego Funduszu Społecznego i sposobu mierzenia efektywności wydatkowanych funduszy, oraz ocenę realizację programu Leader wspierającego rozwój społeczno-gospodarczy wsi. W kolejnych dwóch opracowaniach (Lizińska, K. Babuchowska; P. Brańka) przedstawiono rolę władz gminnych w kreowaniu środowiska atrakcyjnego dla zagranicznych przedsiębiorców w wybranych województwach. Na podstawie metody ankietowej przedstawiono warunki oferowane przez gminy przedsiębiorcom z zagranicy, powiązania gmin z instytucjami wspierającymi przedsiębiorczość oraz znaczenia tych przedsiębiorstw dla rozwoju gmin. Trzy ostatnie prace (A. Rożek; A. Hołuj; P. Hajduga) omawiają instrumenty rozwoju i konkurencyjności regionów. Potwierdza się tezę, że klastry, dzięki efektowi synergii, skutecznie zwiększają konkurencyjność i innowacyjność firm wchodzących w jego struktury i prowadzą do wzrostu gospodarczego regionów, a także wyrównują poziom rozwoju regionalnego. Przedstawiono również oddziaływanie władz publicznych na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne danego obszaru oraz rolę specjalnych stref ekonomicznych w restrukturyzacji i aktywizacji życia gospodarczego regionów i tworzeniu nowych miejsc pracy.

Rozwój regionalny będzie następował w sposób zharmonizowany i zrównoważony tylko wówczas, jeśli działające podmioty gospodarcze, instytucje wspierające otoczenie biznesowe, wyższe uczelnie, placówki naukowo-badawcze, organizacje samorządowe będą wspierały procesy innowacyjne we wszystkich obszarach aktywności gospodarczej.

Celem Zespołu Autorskiego prezentowanej publikacji jest włączenie się w dyskusję nad konceptualizacją europejskiej polityki spójności w kontekście nowej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej 2014-2020. Polska jest aktywnym partnerem tej dyskusji, nie tylko jako największy beneficjent europejskiej polityki spójności, ale jako kraj, który jest ceniony w Europie ze względu na pozytywne doświadczenia wdrażania tej polityki oraz ze względu na Prezydencję naszego kraju w drugiej połowie 2011 r. Można mieć nadzieję, że oczekiwania te przynajmniej w części będą spełnione.

Anna Harańczyk