

**MIROŚŁAWA KLAMUT**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**EFEKTYWNOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ  
UKIERUNKOWANEJ TERYTORIALNIE  
INTERWENCJI WŁADZ PUBLICZNYCH  
W KRAJOWEJ STRATEGII  
ROZWOJU REGIONALNEGO DO ROKU 2020**

**Abstract:** *Efficiency and Effectiveness of Regionally Targeted Interventions of Public Authorities in National Regional Development Strategy 2010-2020.* In the article, the author raises the issue of determinants realisation of the territorial cohesion policy in the new development strategy of the European Union "Europe 2020". Then characterizes the possibilities for realisation of territorial, social, and economic cohesion policies contained in the of Fifth Report "Investing in Europe's future". In this context are examined the factors determinative of efficiency and effectiveness of the basic objectives of new *National Strategy for Regional Development in Poland for the period 2010-2020*. It should be noted that this new strategy of regional development in Poland parts of the strategic objectives of the EU cohesion policy as defined to 2020. So it is the concept strongly guiding public intervention toward strengthening regional capacities for competitiveness as one of the important factors in determining the growth of regions, national economies and the economy of the European Union. The proposed new model of regional policy functioning is a bold new concept that draws attention to the responsibility of countries and regions for development and implementation of the investment processes based on the new business financial consensus. This way of implementation of the development program should well contribute toward productivity growth and labour efficiency in all regions.

**1. Nowe myślenie o polityce spójności  
i jej roli we wspieraniu rozwoju regionów europejskich**

Od uchwalenia Strategii Lizbońskiej zarówno rządy, jak i Parlament Unii Europejskiej (UE), w coraz szerszym zakresie zajmują się oceną inicjatyw, które wywodzą się z polityk unijnych oraz porozumień międzynarodowych. Dyskusja nad efektywnością ich funkcjonowania wskazuje, że potrzebne są nowe rozstrzygnięcia

w wielu ważnych dziedzinach rozwoju gospodarczego i społecznego, lepiej wykorzystujące wiedzę i umiejętności społeczeństw krajów członkowskich<sup>1</sup>.

Na potrzebę tych zmian wskazywała również debata publiczna wokół dotychczasowego modelu funkcjonowania unijnej polityki spójności. Debatę tę rozpoczęło Czwarte Forum Kohezyjne pod koniec 2007 r. W trakcie dyskusji odnoszącej się nie tylko do polityki spójności, ale także innych polityk ściśle z nią związanych, wyłoniło się kilka ważnych problemów o strategicznym charakterze dla funkcjonowania całej Unii<sup>2</sup>.

Dotyczyły one:

- poprawienia efektywności alokacji środków inwestycyjnych oraz zwiększenia skuteczności oddziaływania interwencji publicznych w zakresie wspierania trwałego i harmonijnego rozwoju regionów;
- konieczności wprowadzenia wymiaru terytorialnego do procesu realizacji innych polityk publicznych (np. przemysłowej);
- konieczności poprawy koordynacji działań w ramach dotychczasowej polityki spójności, jak i między nią a innymi politykami wspólnotowymi;
- koncentrowania się na odblokowaniu procesów rozwoju przez pełniejsze wykorzystywanie przewag konkurencyjnych i potencjałów rozwojowych, raczej wszystkich regionów, a nie tylko słabo rozwiniętych.

Stanowisko IV Forum Kohezyjnego było podzielane przez beneficjentów i płatników netto, jak również przez autorów opracowań przygotowywanych na wniosek Komisji Europejskiej. Opinie te zostały zamieszczone w Zielonej Księdze ds. Spójności Terytorialnej, która podkreślała, że zrównoważony rozwój Unii Europejskiej wymaga przezwyciężenia nadmiernej koncentracji aktywności gospodarczej na obszarach wysoko zurbanizowanych oraz pokonania barier komunikacyjnych w przestrzeni, przez budowę realnych więzi i połączeń wewnątrzterytorialnych oraz międzynarodowych. Ponadto zwracała uwagę, na konieczność poszukiwania wspólnych celów oraz mechanizmów umożliwiających ich osiągnięcie przede wszystkim przez kooperację oraz podniesienie poziomu efektywności funkcjonowania instytucji publicznych. Zielona Księga odnosiła się także do konieczności uwzględnienia zróżnicowanych warunków geograficznych w strategiach rozwojowych obszarów górskich, wiejskich, przygranicznych, zamorskich i wyspiarskich<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej Strategii Lizbońskiej...* (2007). Na początku marca 2008 r. Rada Europejska na swym posiedzeniu, oceniając rezultaty odnowionej Strategii Lizbońskiej uznała, że należy inaczej usytuować jej cele. Za najważniejszy cel do realizacji, w trwającym już okresie postępującego załamania gospodarczego, uznano nie rozwój wiedzy i innowacji a inwestycje w kapitał ludzki, modernizację rynku pracy oraz wsparcie rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości. Rozwój wiedzy i innowacji znalazł się na drugim miejscu przed zwiększeniem efektywności energetycznej i przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym. Decyzje te wskazywały na zmianę priorytetów, podkreślających potrzebę konsolidacji rozwoju wspólnej polityki przemysłowej UE, dla osłabienia oddziaływania kryzysu gospodarczego. *Konkluzje Prezydencji* (2008).

<sup>2</sup> *Green Paper on Territorial Cohesion* (2008).

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Zarówno Zielona Księga, jak i dokument autorstwa Danuty Hubner *Reflection Paper* (2009) oraz raport Barca (2009) przygotowany na jej polecenie, zwracał uwagę na konieczność pozbycia się biurokratycznej inercji i dokonanie reform funkcjonowania polityk wspólnotowych, w tym również polityki spójności. Dokumenty te alarmowały, że Unii brak przygotowania do sprostanania przyszłym wyzwaniom, przed którymi stanie po wyjściu z załamania gospodarczego spowodowanego kryzysem finansowym<sup>4</sup>. Raport Barca (włoskiego ministra gospodarki i finansów) stanowił, że reforma wymaga zasadniczych zmian w systemie zarządzania polityką Unii Europejskiej, koncentracji priorytetów, odpowiedniego dostosowania procesu negocjacji budżetowych oraz politycznego kompromisu na poziomie Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Obie te instytucje nadają Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju, określają jego podstawowe kierunki i priorytety polityczne. Należy podkreślić, że *Raport* proponuje dokonać wyraźnego rozgraniczenia celów unijnej publicznej interwencji, na stymulującą efektywność wykorzystania zasobów układu terytorialnego w celu przyspieszenia dynamiki wzrostu gospodarczego oraz na ograniczającą nierówności społeczne i wykluczenie społeczne. W szczególności *Raport* wymienia kluczowe obszary reform odnoszące się do polityki spójności:

1. Ukierunkowanie dialogu strategicznego między państwami członkowskimi a Komisją Europejską na podstawie *Ram Europejskiego Rozwoju Strategicznego* (*European Strategic Development Framework*). Za strategiczne obszary problemowe uznają innowacje i zmiany klimatyczne, jako cele wpisujące się w efektywność o charakterze gospodarczym. Za obszary problemowe o charakterze społecznym – wzrost migracji, polepszenie warunków rozwoju dzieci i młodzieży, rozwój wiedzy i umiejętności zawodowych zasobów pracy oraz starzenie się społeczeństwa europejskiego.
2. Nowy typ porozumienia kontraktowego – zawierany między Komisją Europejską a państwem członkowskim, oparty na wymogach instytucjonalnych interwencji oraz diagnozie przedsięwzięć do realizacji z wyszczególnieniem zobowiązań możliwych do ilościowego zweryfikowania. Po trzech latach od uruchomienia nowej perspektywy finansowej, z koniecznością sporządzenia *Strategicznego Raportu o Wynikach* (*Strategic Report on Results*) w odniesieniu do każdego z członków Unii.
3. Wzmocnienie reguły dodatkowości przez powiązanie realizacji zobowiązania kontraktowego oraz oceny wartości dodanej generowanej przez politykę spójności z realizacją *Paktu Stabilności i Wzrostu* (*Stability and Growth Pact*) określanej ostatecznie na poziomie kraju jako całości. Nowe podejście do reguły dodatkowości ma promować dodatkowość innowacyjną oraz dodatkowość elastycznego działania, ale jednocześnie szanować reguły *Paktu*.

W raporcie Barca zwraca uwagę, że reformy te powinny mieć ważny wpływ na nowy okres programowania polityki spójności oraz na najbliższe negocjacje budżetowe.

---

<sup>4</sup> *For a Reformed Cohesion Policy...* (2009).

Również polski rząd odniósł się do kwestii proponowanych reform w sprawie przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r.<sup>5</sup> W dokumencie z marca 2008 r. m.in. stwierdza, że „polityka spójności powinna stać się instrumentem realizacji priorytetów prorozwojowych całej Wspólnoty przy zachowaniu jej ukierunkowania na wyrównanie poziomu rozwoju regionów i państw członkowskich UE” oraz ... „Charakterystyczne dla polityki spójności zintegrowane podejście sprawia, że właśnie ta polityka może stać się skutecznym instrumentem zwiększania potencjału rozwojowego i konkurencyjności globalnej wszystkich europejskich regionów”. Ponadto, w tym ważnym dokumencie polski rząd opowiada się za polityką spójności skupiającą się na przedsięwzięciach budujących europejską wartość dodaną”.

Następny dokument polskiego rządu (z lutego 2009 r.) zawiera ocenę Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej oraz precyzuje z punktu widzenia Polski, najważniejsze zagadnienia wymagające ustalenia<sup>6</sup>. Stwierdza się w nim, „iż celem osiągnięcia spójności terytorialnej nie powinno być jedynie niwelowanie różnic, lecz także zapewnienie mechanizmów, dzięki którym możliwy będzie rozwój konkurencyjności w oparciu o potencjał endogeniczny wszystkich terytoriów oraz przepływ i absorpcja innowacji, tworzonych w ośrodkach wzrostu, na pozostałe obszary. Ponadto, cele osiągnięcia spójności terytorialnej powinny wynikać z analizy układów funkcjonalnych, aby dążyć do takiego powiązania terytoriów, które pozwala na swobodne korzystanie z zasobów i przemieszczanie ludzi zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego”. Dokument ten zwraca uwagę, „że najważniejszym elementem związanym ze spójnością jest przede wszystkim ujęcie funkcjonalne powiązań i relacji pomiędzy elementami tworzącymi terytorium, powiązania funkcjonalne oraz koordynacja polityk posiadających wpływ terytorialny”.

Odnosząc się do nowej perspektywy finansowej stanowisko rządu zwraca uwagę, że należy rozważyć możliwość wsparcia obszarów funkcjonalnych, takich jak obszary metropolitalne, miasta razem z ich otoczeniem oraz obszary wiejskie. Podejście to wymaga, aby polityki realizujące proces osiągnięcia spójności terytorialnej przechodziły od interwencji w administracyjnie wyodrębnionych układach terytorialnych do interwencji w obszarach funkcjonalnych.

Należy podkreślić, że proponowane w trakcie debaty nad unijną polityką spójności nowe rozwiązania jej prowadzenia, zostały pozytywnie ocenione przez Komisję Europejską i znalazły potwierdzenie w treści V raportu pt. *Inwestowanie w przyszłość Europy*. Raport ten jest pierwszym, który dodaje spójność terytorialną do celów spójności gospodarczej i społecznej. Z tego powodu w raporcie w rozszerzonym zakresie przedstawiono wyniki analiz regionalnych dysproporcji gospodarczych. Wskazują one na uderzające różnice między regionami poczynając od produktywności, wydajności pracy, dostępu do usług, zdolności do tworzenia miejsc pracy oraz do edukacji. W raporcie stwierdza się, że „aby osiągnąć rzeczywisty postęp na drodze realizacji celów

<sup>5</sup> *Polityka spójności...* (2009), s. 9-11.

<sup>6</sup> *Spójność terytorialna...* (2009), s. 33-46.

inteligentnego i przyjaznego środowiska rozwoju sprzyjającego integracji społecznej należy ograniczyć wymienione dysproporcje regionalne<sup>7</sup>. Komisja Europejska stwierdza, że również w ramach realizacji *Strategii Europa 2020* proces ten powinien być realizowany we wszystkich regionach bez względu na to, czy należą one do czołówki badawczej w dziedzinie generowania innowacji, czy też wchodzą w skład dużej grupy wyraźnie zapóźnionej w zakresie inwestowania w B+R+T (BRT). Z analiz wynika, że zaledwie jeden region na dziesięć osiągnął cel, (określony w *Strategii Europa 2020*) polegający na inwestowaniu 3% PKB w BRT. Większość regionów, (według opinii Komisji) potrzebuje wspierania inwestycji w zdolność przedsiębiorstw do przyswojenia praktyk innowacyjnych i szkolenia zasobów pracy, jak również w umacnianiu powiązań między prywatnymi przedsiębiorcami, ośrodkami badawczymi a rządem (zgodnie z modelem potrójnej spirali)<sup>8</sup>. Wyniki analiz zamieszczonych w raporcie wyraźnie wskazują, że UE potrzebuje nie tylko innowacji w szerokim znaczeniu, ale i wzrostu inwestycji w edukację, szkolenie i kształcenie przez całe życie.

Ten ambitny program wpisujący się w *Strategię Europa 2020*, wymaga koordynacji polityki spójności z politykami unijnymi, mającymi istotny wpływ na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego zarówno na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym. Raport zwraca uwagę na znaczenie silnej współpracy poziomu krajowego, regionalnego oraz lokalnego w zakresie zwiększenia produktywności i konkurencyjności dla rozwoju Unii Europejskiej. Potwierdzają to również wyniki dodatniej korelacji między tempem wzrostu inwestycji publicznych a tempem wzrostu gospodarczego. Oznacza to, że inwestycje publiczne mają kluczowe znaczenie nie tylko dla poprawy sytuacji słabiej rozwiniętych regionów. Nie może to dziwić, ponieważ dwie trzecie wszystkich inwestycji publicznych wdrażana jest przez regionalne i lokalne władze na obszarze Unii<sup>9</sup>. Dzięki tym inwestycjom możliwe jest kształtowanie przewag konkurencyjnych oraz stymulowanie endogenicznego rozwoju w układzie terytorialnym. Oznacza to, że inwestycje publiczne słabszych członków Unii w ramach polityki spójności, przyczyniają się do wzrostu produkcji, handlu, eksportu, budowy miejsc pracy. Generują zatem korzyści, z których korzystają członkowie dokonujący netto nakładów finansowych na rozwój słabszych regionów.

Zamieszczone w V raporcie wyniki analiz dotyczące wykorzystania środków finansowych, którymi dysponuje unijna polityka spójności, zarówno w zakresie realizacji celu *Konwergencja*, jak i *Konkurencyjność Regionalna i Zatrudnienie*, wskazują na wiele pozytywnych efektów w zakresie osiągania zrównoważonego i trwałego wzrostu gospodarczego na całym obszarze Unii. Nie oznacza to jednak, że zaangażowanie Wspólnoty w przyspieszenie wzrostu gospodarczego oraz spójności gospodarczej i społecznej nie można osiągnąć na poziomie wyższej efektywności. Dokładne ilościowe ustalenie wysokości tego wpływu jest jednak bardzo problematyczne, przede wszystkim

---

<sup>7</sup> *Inwestowanie w przyszłość Europy* (2010), s. XII.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. XIII.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. XXI.

z tego względu, że nie wszystkie efekty są możliwe do ilościowego określenia zarówno w krótkim, jak i długim czasie, ale również dlatego, że nie jest możliwa dokładna wycena relacji między nakładami a efektami. Część efektów jest wynikiem synergicznego działania różnych rodzajów nakładów ponoszonych i dających efekty w różnym czasie.

Na ogrom przedsięwzięcia dotyczącego ilościowej oceny wydatkowania środków *ex post* z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w latach 2000-2006, wskazuje Komisja Europejska w V raporcie. Zwraca ona uwagę, że przeprowadzenie takiej oceny wymagało monitorowania ok. 29 500 wskaźników z 382 programów oraz badania 105 dogłębnych studiów przypadków. Również ocena Europejskiego Funduszu Społecznego nie mogła być przeprowadzona na podstawie szczegółowego zbadania wkładu Funduszu w realizację 328 programów objętych Celem 1, 2, i 3. Nie oznacza to jednak, że statystyki prowadzone na poziomie regionalnym nie odnotowują zmian wskazujących na wzrost PKB, innowacyjności, wydajności pracy, produktywności wykorzystania środków, którymi dysponowały programy, czy też wsparcia ilościowego dla zwiększenia konkurencyjności gospodarek regionalnych<sup>10</sup>. Na przykład przeprowadzone badania, dotyczące skuteczności polityki spójności w latach 2007-2010, zwróciły uwagę, że Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego dostarcza ważnego wsparcia finansowego dla polityki BRT oraz innowacji w całej Unii. Ten sam fundusz, w sposób bardziej rygorystyczny oddziałuje również na wymagania w zakresie budowy strategii regionalnych, silnie ukierunkowując je na budowę instytucji i rozwój zasobów ludzkich podnoszących możliwość absorpcji i dyfuzji innowacji w regionach<sup>11</sup>.

Odnosząc się do efektów działań polityki spójności należy zwrócić uwagę, że coraz większe znaczenie przydaje ona oddziaływaniu pośredniemu, tj. doradztwu dla przedsiębiorstw, tworzeniu sieci kontaktów, klastrów czy inkubatorów innowacji. Praktyka funkcjonowania polityki spójności wskazała, że są one nie mniej ważne w zakresie generowania pozytywnych efektów niż bezpośrednia pomoc finansowa (dotacja) czy też finansowanie dłużne lub udziałowe. Udział środków przeznaczonych na oddziaływanie pośrednie po 2000 r. znacznie wzrósł, z ok. 17% wydatków na przedsiębiorczość i innowacje w regionach UE=15 objętych Celem 1 do 28% w 2006 r. oraz do 45% w regionach objętych Celem 2. Uznaje się, że ta sama tendencja będzie się utrzymywać w latach 2007-2013<sup>12</sup>.

Piąty raport „Inwestowanie w Przyszłość Europy”, zwraca uwagę nie tylko na możliwości wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii oraz jej regionów, ale również na konieczność przeprowadzenia niezbędnych reform, w zakresie funkcjonowania polityk unijnych, w tym także polityki spójności. Powinna się ona również przyczynić do realizacji przyspieszonego wyjścia z kryzysu finansowego oraz gospodarczego, którego doświadczają kraje członkowskie Unii. Raport zwraca uwagę, że unijna polityka spójności wspierająca krajowe oraz regionalne strategie rozwoju,

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 204-206.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 212.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 213.

powinna charakteryzować się precyzyjnym programem inwestycyjnym ukierunkowanym na najważniejsze prorozwojowe cele, tj. wzrost produktywności wykorzystania endogenicznych zasobów regionów, dostosowania strukturalne podnoszące efektywność, sprawność i elastyczność funkcjonowania instytucji zarządzających, elastyczniejsze wykorzystania nowych mechanizmów finansowania polityki spójności, w szczególności wykorzystania kapitału podwyższonego ryzyka dla stymulowania wzrostu w regionie. Zarówno fundusze podwyższonego ryzyka, jak i fundusze udziałowe oraz fundusze pożyczkowe powinny coraz śmielej przyczyniać się do stopniowego odchodzenia tylko od dotacyjnego sposobu finansowania inwestycji publicznych do wykorzystania tzw. inżynierii finansowej, nagradzającej elastyczność finansowania wyższą efektywnością wykorzystania publicznych środków. Ten coraz powszechniej stosowany sposób dofinansowania przedsięwzięć polityki spójności, świadczy o tym, że również w przyszłości Unia będzie realizować traktatowe zobowiązania dotyczące spójności, społecznej, gospodarczej oraz terytorialnej, bacznie monitorując efektywność wykorzystania środków publicznych<sup>13</sup>.

Należy również dodać, że nowe programy polityki spójności, ze względu na realizację nowego celu polityki spójności, tj. spójność terytorialną, powinny charakteryzować się aktywnym podejściem do programowania rozwoju wybranych obszarów funkcjonalnych, tj. obszarów metropolitalnych, makroregionów wysoko zurbanizowanych, a także słabiej rozwiniętych, zespołów wybranych miast, czy też słabo rozwiniętych obszarów wiejskich oraz peryferyjnych. Obszary miejskie zwykle są motorami rozwoju regionów, niemniej wymagają ciągłych dostosowań o charakterze strukturalnym. Komisja Europejska w V raporcie zwraca uwagę, że osiągnięcie spójności terytorialnej wymaga nowych (ukierunkowanych na budowę) programów operacyjnych, uwzględniających zróżnicowany geograficznie charakter procesów rozwojowych.

## **2. Przesłanki wzmocnionego oddziaływania nowej polskiej strategii rozwoju regionalnego na podniesienie efektywności wykorzystania środków pomocowych unijnej polityki spójności**

Przyjęty przez Radę Ministrów w połowie 2010 r. nowy dokument pt. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie* proponuje wzmocnienie roli i rangi polityki regionalnej, jako polityki realizującej najważniejsze działania rozwojowe podejmowane w odniesieniu do przestrzeni Polski. *Strategia* proponuje również nowe podejście do integrowania działań rozwojowych innych polityk, powodujących niejednokrotnie poważne konsekwencje dla terytoriów. Propozycje te dotyczą modyfikacji sposobu planowania i prowadzenia polityki regionalnej w Polsce oraz obejmują zagadnienia współpracy, koordynacji, efektywności, monitorowa-

<sup>13</sup> *Komunikat Komisji...* (2010), s. 14, 15, 25.

nia i ewaluacji sektorowych polityk ukierunkowanych terytorialnie. W szczególności jest to dokument określający cele i sposób działania rządu i samorządów województw w odniesieniu do polskiej przestrzeni dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Za cele te uznaje się triadę – konkurencyjność, spójność, sprawność<sup>14</sup>.

Triada ta zwraca uwagę, że polityka regionalna będzie się koncentrować na szansach, tj. budowaniu potencjałów rozwoju a nie na pokonywaniu barier rozwoju. Maksymalizacja efektywności interwencji będzie realizowana przez adresowanie działań polityki regionalnej przede wszystkim do obszarów tworzących największe szanse poprawy konkurencyjności kraju w skali międzynarodowej. W sytuacji naszego kraju są to największe i najważniejsze obszary miejskie. Ponadto, poprawę konkurencyjności zamierza się osiągnąć, przez wspieranie rozprzestrzeniania procesów rozwojowych z najszybciej rozwijających się ośrodków do pozostałych obszarów, tj. do tych, które wymagają budowania potencjału absorpcyjnego, warunkującego rozprzestrzenianie procesów rozwojowych, a także podnoszenie ich konkurencyjności.

W odniesieniu do podnoszenia poziomu spójności polskiej przestrzeni, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* proponuje wsparcie przeciwdziałające marginalizacji najsłabiej rozwijających się obszarów, które same nie są w stanie przezwyciężyć zapóźnień rozwojowych. W rozumieniu *KSRR* są to obszary z silną koncentracją barier rozwojowych. Podejmowane działania wsparcia, powinny doprowadzić na tych obszarach do zmniejszenia dysproporcji w dostępie do dóbr i usług publicznych, do wszczęcia procesów restrukturyzacji uruchamiających wykorzystanie wewnętrznych zasobów, a następnie do uruchomienia lub wspomagania zaistniałych procesów rozwojowych.

Cel trzeci dotyczy sprawności przeprowadzenia procesu modernizacji systemu zarządzania polityką rozwoju w Polsce. W tym zakresie oddziaływania chodzi nie tylko o usprawnienie koordynacji działań rozwojowych, ale również o realizację zwiększenia współpracy między różnymi poziomami władz publicznych oraz o zwiększenie aktywności społecznej w sferze polityki regionalnej. Uznaje się, że działania te powinny przyczynić się do podniesienia poziomu efektywności inwestycji publicznych oraz ułatwienia synergii działań prowadzonych na określonym terytorium przez władze publiczne trzech poziomów; krajowego, regionalnego i lokalnego.

Proponuje się również podjęcie, w ramach celu trzeciego, realizacji kompleksowych rozwiązań, ukierunkowanych na usprawnienie mechanizmów wdrożenia polityki regionalnej, jak i innych polityk publicznych o istotnym oddziaływaniu terytorialnym. Uznaje się, że powinny one służyć realizacji celów wspólnych dla poziomu krajowego oraz regionalnego, a także zapewniać większe współdziałanie podmiotów i instytucji publicznych z udziałem sektora prywatnego.

Należy podkreślić, że dokument *Krajowa Strategia Rozwoju 2010-2020* został opracowany z uwzględnieniem nowych założeń modelowych prowadzenia polityki regionalnej. Wskazują one na niezbedność:

---

<sup>14</sup> *KSRR...* (2010), s. 7-8.

- silnego ukierunkowania interwencji publicznych na wzmacnianie zdolności regionów do konkurencyjności, jako jednego z głównych czynników decydujących o dynamice wzrostu gospodarczego regionów;
- przyjęcia wieloletnich, zdecentralizowanych polityk, jako jednego z głównych czynników decydujących o dynamice wzrostu gospodarczego regionów;
- przyjęcia interwencji ukierunkowanych na wyzwania rozwojowe precyzyjnie dostosowane do warunków terytorialnych, zarówno regionalnych, jak i lokalnych;
- zwiększenia kompetencji i możliwości finansowych regionów w uruchamianiu i rozprzestrzenianiu potencjału prorozwojowego na poziomie regionów, jak i na poziomie lokalnym, tj. wiedzy, doświadczenia oraz wyspecjalizowania w budowaniu przewag konkurencyjnych obu poziomów;
- przyjęcia podejścia terytorialnego w ocenie efektywności wykorzystania środków publicznej interwencji, co oznacza dystansowanie się od powszechnego, dotychczas, przyjmowania prymatu kryterium sektorowego nad terytorialnym;
- przyjęcia efektywnych mechanizmów koordynujących decyzje władz publicznych (krajowych, regionalnych i lokalnych) właściwych dla tzw. wielopoziomowego systemu zarządzania (*multi-level governance*), który wykorzystuje nie tylko kontraktowy charakter zobowiązań między decydentami w zakresie wkładu finansowego, ale także zobowiązanie partnerstwa w tworzeniu kapitału społecznego, nowych instytucji i sieci wdrażania postępu innowacyjnego.

Przewiduje się, że zaproponowane zmiany systemowe funkcjonowania polityki regionalnej w Polsce w okresie 2010-2020, powinny pozwolić na rozwiązanie kilkunastu ważnych wyzwań determinujących rozwój w układzie terytorialnym. Należą do nich<sup>15</sup>:

- lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do tworzenia wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowana rozwoju pozostałych obszarów;
- zapewnienie spójności wewnętrznej kraju i niedopuszczenie do nadmiernych zróżnicowań przestrzennych;
- zwiększenie potencjału do tworzenia dyfuzji i absorpcji innowacji;
- pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy i podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego;
- zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym oraz lokalnym;
- wspieranie ważnych potencjałów dla rozwoju w układzie terytorialnym – tj. kapitału społecznego, kultury, turystyki;
- ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych;
- odpowiedzi na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego;
- przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 21.

Przytoczone wyzwania<sup>16</sup>, zostały uszeregowane zgodnie ze znaczeniem głównych czynników wzrostu gospodarczego i rozwoju regionalnego, powszechnie uznanych za najważniejsze w dokumentach Komisji Europejskiej oraz w opracowaniach OECD. Wymienia się je także jako główne w opracowaniach badaczy, zajmujących się analizą uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie terytorialnym w procesie globalnie funkcjonującego otoczenia<sup>17</sup>. Trzy ostatnie wyzwania, jako niezbywalnie ważne dla rozwoju regionalnego, odnoszą się do krajowych uwarunkowań o charakterze zewnętrznym dla regionów. Nie ulega wątpliwości, że wyszczególnione wyzwania, mają ważne znaczenie dla determinowania rozwoju polskich regionów w przyszłości. Należy uznać, że dążenie do efektywnego wykorzystania skutków ich oddziaływania na rozwój regionów, powinno również decydować o kształcie reformy polskiej polityki regionalnej oraz o zmienionym modelu tworzenia rozwoju w układzie terytorialnym. Za najważniejszy wśród nich, a zarazem najtrudniejszy pozytywny efekt do osiągnięcia, uważam zwiększenie potencjału do tworzenia innowacji, oraz ich terytorialnej absorpcji oraz dyfuzji. W globalnej gospodarce sukces w zakresie tworzenia innowacji oraz wykorzystania wartości dodanej, którą ten proces przynosi jest motorem rozwoju, a polityka regionalna z pewnością może tworzyć warunki do absorpcji oraz dyfuzji innowacji w przestrzeni. W ten sposób buduje ona realne podstawy do osiągnięcia coraz wyższej produktywności gospodarek regionalnych oraz szans na niedopuszczanie do marginalizacji społeczności obszarów słabiej rozwiniętych.

Zaproponowana prorozwojowa strategia budowy funkcjonalnego układu terytorialnego, jest nową śmiałą koncepcją, dającą szansę na wzmocnienie własnego potencjału regionów oraz obszarów lokalnych. Jednak włączenie do konkurencji w przestrzeni międzynarodowej stolic polskich regionów oraz ich obszarów funkcjonalnych, wymaga gruntownej przebudowy dotychczasowego modelu funkcjonowania sektora publicznego w układzie terytorialnym. Niezbędne byłyby dwie reformy, finansowa oraz instytucjonalna, a przede wszystkim konieczne byłoby osiągnięcie konsensusu społecznego i politycznego. Oczywiście niezbędne jest także zabezpieczenie odpowiedniego dopływu środków publicznych z budżetów krajowego i regionalnego oraz z budżetu unijnego w ramach polityki spójności. Niestety przygotowana propozycja *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* nie wskazuje na realne publiczne źródła finansowania zaproponowanego modelu (ani dla krajowej, ani regionalnej, ani też dla lokalnej polityki prorozwojowej w nowym ujęciu).

Zaproponowany model funkcjonowania polityki regionalnej w okresie 2010-2020 zwraca szczególną uwagę na odpowiedzialność regionów za przygotowanie programów ich rozwoju w układzie funkcjonalnym, a więc zupełnie różnym od tego,

---

<sup>16</sup> W *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020* w wyodrębnieniu i usytuowaniu wyzwań strategicznych szczególną uwagę zwrócono na ich wymiar przestrzenny i tematyczny, uznając że tylko pierwsze dwa mają wymiar wybitnie przestrzenny, a pozostałe tematyczny z jednoczesnym wskazaniem wymiaru terytorialnego, *ibidem*, s. 21-32.

<sup>17</sup> *Investing for Growth...* (2009).

który jest praktykowany dotychczas, tj. w obecnym układzie jednostek administracyjnych. Również podkreśla, że większa jest odpowiedzialność za przygotowanie i realizację procesu inwestycyjnego opartego na nowym konsensusie finansowym tzw. kontrakcie regionalnym z wykorzystaniem funduszy *venture capital* oraz rozmaitych instrumentów kredytowych i udziałowych. Niestety nie zwraca większej uwagi, że będzie ona miała przede wszystkim charakter biznesowy. Zwiększony dostęp do finansowania kredytowego i udziałowego, a zwłaszcza do *venture capital* (funduszy podwyższonego ryzyka) związany jest z wyrażeniem zgody na objęcie udziału w kapitale zakładowym spółki. Ponadto, ten system finansowania oferuje możliwość łączenia finansowania udziałowego z pożyczkowym oraz zamiany instrumentów pożyczkowych na udziałowe i odwrotnie. Należy zatem uznać, że sytuacja ta wymaga znacznie zwiększonych kompetencji władczych samorządu terytorialnego w zakresie dysponowania majątkiem trwałym oraz jego prywatyzowania. Powoduje to zwiększoną odpowiedzialność samorządów za zadłużenie budżetu regionalnego. Nie ulega wątpliwości, że konieczna jest duża samodzielność finansowa gwarantująca elastyczność działania, ale również większa odpowiedzialność za efektywnościową strategię rozwoju regionu oraz podnoszenie poziomu traktatowych celów odnoszących się do spójności społecznej, gospodarczej, terytorialnej.

Samorząd regionalny powinien również stać się silnym partnerem dla układu sektorowego, aby móc skutecznie na poziomie regionu, synergicznie oddziaływać na realizację celów zawartych w sektorowych programach rozwojowych. Nie ulega wątpliwości, że należy też odpowiedzieć na ważne pytanie – czy polskie regiony oraz ich stolicy charakteryzują się na tyle rozwiniętym potencjałem społeczno gospodarczym, aby być zdolnymi do generowania wartości dodanej w ramach nie tylko pierwszego celu strategii, ale również i drugiego, i oczywiście do osiągania celów unijnej polityki spójności, o których tak naprawdę trudno ostatecznie rozstrzygać przed końcem czerwca 2011 r.<sup>18</sup> Jak wiadomo, pomoc unijna w takich regionach jest znacznie niższa niż dla regionów celu pierwszego. Sądzę, że sformułowanie celów proponowanej polityki regionalnej na obecnym etapie rozwoju kraju i regionów może przynieść niezamierzone, ale jednak niekorzystne konsekwencje w postaci konieczności przyjęcia bardziej rygorystycznych programów pomocowych nie pozwalających na absorpcję na względnie łagodniejszych warunkach.

Warto przytoczyć w tym miejscu wyniki badań odnoszące się do promowania konkurencyjności i konwergencji zawarte w drugim rozdziale piątego raportu<sup>19</sup>. Dotyczą one przeglądu głównych źródeł wzrostu gospodarczego w regionach europejskich. Jednoznacznie zwracają uwagę, że warunkiem powodzenia przyjmowanych strategii jest nie tylko zdolność do wskazania kluczowych czynników determinujących wzrost na poziomie regionalnym, ale niezmiernie ważne jest także opracowanie polityk odpo-

<sup>18</sup> Termin ten wyznaczyła Rada Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu Rada Europejska w październiku 2010 r.

<sup>19</sup> *Inwestowanie w przyszłość Europy...* (2010), s. 23.

wiednich dla obu poziomów, regionalnego i lokalnego. Powinny one zwracać uwagę przede wszystkim na czynniki wzrostu produktywności oraz wydajności pracy. Strategie stymulujące wzrost obu tych czynników mają szansę zapewnić konkurencyjność cen wytwarzanych towarów i usług, ale też dochody pozwalające pracownikom osiągnąć dobrą jakość życia. W okresie 2000-2007 stanowiły one główne źródło wzrostu PKB w europejskich regionach konkurencyjności (celu drugiego), kwalifikujących się do wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Znacznie mniejszy był wzrost poziomu produktywności w regionach przechodzących fazę transformacji (celu pierwszego), które były objęte stopniowym wprowadzeniem pomocy lub regiony objęte wygasającą pomocą przejściową. Należy zwrócić uwagę, że jednocześnie w regionach przechodzących transformację charakterystyczna była rosnąca stopa zatrudnienia, która przyczyniała się w większym stopniu do wzrostu poziomu PKB na jednego mieszkańca niż w pozostałych badanych regionach. Tendencja ta wskazuje, że wzrost stóp zatrudnienia będący skutkiem przesuwania zatrudnienia z sektorów o niższym poziomie produktywności do sektorów o wyższym poziomie przyczyniał się do wzrostu PKB.

Nie mniej ważna jest także tendencja, że najszybciej rozwijającymi się regionami w całej UE w latach 2000-2007 była grupa 10 regionów zlokalizowanych w krajach UE 12. Dalsze utrzymanie tej tendencji wskazuje, że ważne są reformy odnoszące się do poszukiwania coraz to nowych źródeł stymulujących wzrost produktywności oraz reformy przesuwające zatrudnionych z sektorów o niskiej wydajności do sektorów o coraz wyższej wydajności. Oba te czynniki wzrostu: rosnąca produktywność oraz rosnąca wydajność decydują o rosnącej konkurencyjności, ale i dostosowaniu strukturalnym polepszającym jakość życia w regionach problemowych i peryferyjnych.

Dla obszarów znajdujących się na wcześniejszym etapie rozwoju, a na takim z pewnością w większości znajdują się regiony naszego kraju, szybki proces restrukturyzacji to podstawowy warunek przesuwania zatrudnionych do coraz bardziej wydajnych dziedzin działalności. Z kolei trwały postęp innowacyjności w regionach w ramach każdego rodzaju działalności, to gwarancja wzrostu produktywności w sytuacjach, gdy zatrudnienie już nie rośnie lub nawet się obniża. Nie ulega wątpliwości, że przyjmowane przez polskie regiony strategie rozwoju powinny być ukierunkowane na wykorzystanie obu tych prawidłowości.

W latach 2000-2007 sektor usług finansowych i usług dla przedsiębiorców odnotowały najwyższy wzrost zatrudnienia w Unii Europejskiej. W sektorze tym zaobserwowano również najwyższy wzrost zatrudnienia we wszystkich trzech rodzajach regionów, tj. regionach konwergencji, regionach przechodzących transformację oraz regionach o wysokiej konkurencyjności, tj. tych najlepiej rozwiniętych<sup>20</sup>. Niemniej jednak w regionach przechodzących transformację istotnie rośnie udział zatrudnienia w handlu, transporcie oraz komunikacji. Jest on znacznie większy niż w regionach wysokiej konkurencyjności.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 31-32.

Polska, podobnie jak pozostałe kraje akcesyjne Europy Środkowej i Wschodniej zmniejszyła swój dystans rozwojowy w stosunku do wysoko rozwiniętych krajów UE. Poziom PKB na 1 mieszkańca, po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej, wskazuje na znaczny wzrost z poziomu 32,6% w 1995 do 55% w 2009 r.<sup>21</sup> Jednak proces ten według badaczy przebiegał zbyt powoli<sup>22</sup>, a ponadto charakteryzował się dwoma przeciwstawnymi tendencjami. Na poziomie krajowym w relacji do innych państw występowała wyraźna tendencja konwergencji, natomiast na poziomie regionalnym wewnątrz kraju – wyraźnie tendencja dywergencji. Należy uzupełnić, że również w innych krajach np. w Grecji, Włoszech, Hiszpanii po wstąpieniu do Unii zwiększała się dywergencja regionów, nie był to proces krótkotrwały, a wręcz przeciwnie co najmniej kilkunastoletni. Oczywiście każdy z tych krajów był od początku istotnym beneficjentem polityki regionalnej Unii.

Badanie czynników wzrostu gospodarczego w układzie terytorialnym Polski wyraźnie wskazuje, że również w układzie gmin, miast i obszarów wiejskich procesy rozprzestrzeniania rozwoju, dotyczyły przede wszystkim dużych miast i były zdezeterminowane zasięgiem ich przestrzennego oddziaływania. Większość terytorium naszego kraju charakteryzowała się niskim poziomem przemian strukturalnych, o niskiej społecznej wydajności pracy. Część z nich ma symptomy załamania depresyjnego i ulega wyludnianiu. Można uznać, że dotychczasowy przebieg przestrzennej koncentracji procesów rozwoju w naszym kraju, potwierdza tendencje właściwe dla krajów o dominującym znaczeniu mechanizmu rynkowego w alokacji zasobów.

Niestety procesowi temu towarzyszą niepożądane efekty zewnętrzne, które w krajach charakteryzujących się opóźnieniem strukturalnym, nasilają negatywne skutki polaryzacji rozwoju, jak niski poziom wykształcenia, brak aspiracji do absorpcji innowacji, niski poziom rozwoju przedsiębiorczości, zapóźnienie infrastrukturalne, niski poziom kapitału społecznego. Te niekorzystne zjawiska powodują coraz silniej rozprzestrzeniającą się groźbę funkcjonowania społeczeństwa o dualnym charakterze, a rozwój w przestrzeni może mieć charakter wyspowy.

Proponowany nowy model polityki regionalnej na lata 2010-2020, do implementacji którego są obecnie podejmowane wstępne działania, wydaje się, że ma szansę wygenerować nowy układ poziomych powiązań funkcjonalnych. Jednak warunkiem koniecznym jest zreformowanie systemu instytucjonalnego funkcjonującego w układzie regionalnym. Sądzę, że ważne jest inne ułożenie relacji między wojewodą a marszałkiem województwa. Wojewoda powinien pełnić funkcję nadzoru, a marszałek być odpowiedzialnym za politykę rozwoju. Następne ważne rozstrzygnięcie powinno odnosić się do jednoznacznego rozwiązania zarządzania obszarem metropolitalnym. Duże miasta w Polsce powinny się umacniać wraz z otoczeniem, co wymaga spójnych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego z planami zagospodarowania przestrzen-

---

<sup>21</sup> PKB na 1 mieszkańca według SSN, Eursostat; <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/portal/>.

<sup>22</sup> Rokicki (2004); Siwiński (2005).

nego. Powinno również nastąpić umocnienie poziomu pośredniego w regionie, przez zmniejszenie liczby powiatów oraz połączenie powiatów grodzkich z ziemskimi.

Zreformowany układ powinien właściwie funkcjonować, natomiast *Strategia* nie wyjaśnia i nie proponuje wyraźnie nowych instrumentów i mechanizmów współpracy między poziomami. Powinny one być ukierunkowane na realizację wspólnych inwestycji oraz wspólne ich finansowanie. Coraz bardziej rozwijająca się sieć pośredników finansowych, dysponujących funduszami pożyczkowymi, doręczeniowymi, funduszami *venture capital* ukierunkowanymi na ryzykowne przedsięwzięcia o dużym potencjale wzrostu jest niezbędna gospodarce regionu.

Dla efektywnego wykorzystania środków pochodzących z funduszy strukturalnych w przyszłej perspektywie finansowej ważne znaczenie będzie miała świadoma i długofalowa polityka umacniania pośredników finansowych. Na podstawie obecnych doświadczeń można uznać, że pośrednicy dysponujący powierzonym kapitałem publicznym (np. obecnie Bank Gospodarstwa Krajowego) będą mieli duży wpływ na efektywność funkcjonowania i wykorzystania środków publicznych w formie instrumentów finansowych. W Polsce brakuje jednak regionalnych banków inwestycyjnych. W krajach strefy euro są one cenionymi instytucjami pełniącymi funkcję koordynatora i operatora środków publicznych. Ich głównym celem jest umacnianie konkurencyjności i innowacyjności regionalnej gospodarki. Banki te mogą być również dysponentem bezzwrotnych dotacji np. na wsparcie przedsiębiorstw lub przestrzenne zagospodarowanie miast. Działalność banków regionalnych zwykle jest kompromisem między realizacją celów społecznych, ukierunkowanych na rozwój regionów a funkcjonowaniem na warunkach rynkowych. Ważne jest, żeby samorządy województw w Polsce mogły tworzyć banki samodzielne, ale do tego potrzebna jest zmiana Prawa bankowego, chodzi o zmianę artykułu 14 p. 1, według którego bank państwowy może być tworzony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia na wniosek Ministra Skarbu Państwa. Mam jednak nadzieję, że *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* jest zapowiedzią reform, które będą się dokonywać w najbliższym czasie.

## Literatura

- For a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations.* Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy, Brussels, April, 2009.
- Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength,* 2008.
- Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej,* Komisja Europejska, Luksemburg, listopad, 2010.
- Investing for Growth: Building Innovative Regions,* Background Report for the Meeting of the Territorial Development Policy, Committee at Ministerial Level, OECD, 2009.
- Komunikat Komisji Wspólnoty Europejskiej do Rady Europejskiej,* Komisja Wspólnoty Europejskiej, COM. (2007) 803, Bruksela, grudzień, 2007.

- Komunikat Komisji. Roczne sprawozdanie gospodarcze. Załącznik 1, Sprawozdania z postępu prac dotyczących Strategii Europa 2020, marzec, 2010.*
- Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska w Brukseli, 13-14 marca, 2008, Rada Unii Europejskiej, 7652/08, Bruksela, 14 marca, 2008.*
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, MRR, 13 lipca, 2010.*
- Polityka Spójności Unii Europejskiej po 2013 r. Stanowisko Rządu RP, Dokumenty problemowe, MRR, Warszawa, październik, 2009.*
- Rokicki B., 2004, *Różnica w poziomie rozwoju regionalnego w Hiszpanii w okresie przed i po akcesji do Unii Europejskiej*. Ekonomista, nr 5.
- Siwiński W., 2005, *Międzynarodowe zróżnicowanie rozwoju gospodarczego – fakty i teorie*. Ekonomista, nr 6.
- Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę, Warszawa, sierpień, 2009.*
- Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008-2010), Komunikat Komisji Wspólnoty Europejskiej do Rady Europejskiej, Komisja Wspólnoty Europejskiej, COM. (2007) 803, Bruksela, grudzień, 2007.*