

Małgorzata Michalewska-Pawlak

Uniwersytet Wrocławski

Ewolucja modelu polityki regionalnej w Polsce w warunkach integracji europejskiej^{*}

Słowa kluczowe: polityka regionalna, samorząd regionalny, zarządzanie wielopoziomowe, konkurencyjność, Unia Europejska, program operacyjny

Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu funkcjonują różne definicje polityki regionalnej, ze względu na zróżnicowane podmioty, które są odpowiedzialne za jej realizację, a także zdefiniowane cele. W świetle pojęcia sformułowanego przez Piotra Solarza, „polityka regionalna to świadome działanie państwa polegające na wykorzystaniu zasobów danego regionu, w celu wzrostu jego konkurencyjności i pobudzania jego rozwoju”¹. Polityka regionalna prowadzona przez rząd centralny jest w opinii Moniki Klimowicz „przełożeniem polityki makroekonomicznej na przestrzeń danego kraju i nie stanowi odrębnej dziedziny”. Zdaniem badaczki, prowadzenie polityki regionalnej na poziomie państwa znajduje uzasadnienie w wyrównywaniu różnic w rozwoju przestrzennym².

Kształtowanie modelu polityki regionalnej w Polsce jako polityki publicznej zorientowanej na gospodarczy rozwój całego obszaru kraju i jego poszczególnych regionów, następowało stopniowo, w określonym przedziale czasowym. Jak twierdzą badacze polityki regionalnej Polski, transformacja systemowa, która rozpoczęła się w Polsce w 1989 roku, wprowadziła neoliberalny paradygmat w realizacji polityk rozwojowych³. Opierał się on

^{*} Publikacja jest wynikiem badań realizowanych w ramach projektu finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznawanych na podstawie umowy nr UMO-2013/09/B/HS5/04522.

¹ P. Solarz, *Polityka regionalna w Polsce w warunkach integracji europejskiej w latach 2004–2010*, Warszawa 2011, s. 21–22.

² M. Klimowicz, *Fundusze Strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2010, s. 13.

³ Szerzej patrz: T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2012, s. 255 oraz J. Szlachta, J. Zaleski, *Model instytucjonalny dla prowadzenia polityki regionalnej z uwzględnieniem zasady partnerstwa*, s. 2, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/

na założeniu, że mechanizm wolnego rynku jest naturalnym regulatorem procesów gospodarczych, gwarantującym ich efektywność, a działania instytucji publicznych powinny mieć charakter dodatkowy wobec samorzutnie zachodzących procesów wzrostu opartego na rynkowym wykorzystaniu czynników produkcji. Nie oznacza to automatycznie, że polityka regionalna nie była w tym czasie w ogóle prowadzona. Działania na rzecz rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych, występujących z różnym nasileniem w poszczególnych częściach kraju, były podejmowane przez władze szczebla centralnego wraz z wojewodą, jako przedstawicielem administracji rządowej w województwach.

Celem artykułu jest określenie modelu polityki regionalnej, jaki ukształtował się w Polsce od momentu wejścia w życie reformy administracyjnej kraju, która ustanowiła trójstopniowy system terytorialnej organizacji państwa, wraz z samorządowym regionem w 1999 roku⁴. Procesy decentralizacji zarządzania sprawami publicznymi w wymiarze terytorialnym doprowadziły do wyodrębnienia samorządowych władz na poziomie województwa, wyposażonych w kompetencje realizacji zadań z zakresu rozwoju regionalnego. Kluczowym momentem dla ustanowienia polityki regionalnej w Polsce była perspektywa akcesji do Unii Europejskiej. Dotychczas prowadzone polityki rozwoju zorientowane były na generowanie wzrostu gospodarczego całego kraju, perspektywa integracji i uczestnictwa regionów w procesach konkurencji w ramach wspólnego rynku UE spowodowała jednak konieczność zainicjowania polityki publicznej mającej na celu podniesienie konkurencyjności gospodarek regionalnych w odniesieniu do całego terytorium UE. Jednocześnie, pojawiła się szansa wykorzystania strukturalnej pomocy UE ukierunkowanej na wsparcie procesów ekonomicznej i społecznej restrukturyzacji polskich regionów, za pomocą funduszy strukturalnych.

Ponieważ kształtowanie modelu polityki regionalnej, a następnie jego zmiany, były i nadal są warunkowane poprzez uczestnictwo Polski w strukturach UE, w artykule przedstawiony zostanie wpływ akcesji Polski do UE na programowanie i wdrażanie krajowej polityki regionalnej. Proces ten nosi nazwę europeizacji, a jego analiza pozwoli odpowiedzieć na pytanie dotyczące instrumentów oddziaływania UE na narodowy model polityki regionalnej w Polsce.

W pierwszej części artykułu przedstawiono założenia metodologiczne dotyczące teoretycznych podstaw badania modelu polityki regionalnej. Powyższa część zawiera krótką charakterystykę wykorzystanych teorii, koncepcji oraz modeli badawczych, a także metody prowadzenia badań. Posłużyły one do weryfikacji hipotez sformułowanych w tym paragrafie, które podlegały weryfikacji w dalszej części tekstu.

Druga część artykułu dotyczy analizy celów polityki regionalnej, która pozwoliła na uzyskanie odpowiedzi na pytanie, na ile obecnie wdrażany model zarządzania rozwojem regionalnym można uznać za redystrybucyjny czy też bardziej zmierza on w kierunku podnoszenia konkurencyjności polskich regionów.

KSRR_2010_2020/Ekspertyzy/Documents/Szlachta_Zaleski_Model_instytucjonalny_dla_prowadzenia_polityki.pdf (dostęp: 10.05.2014).

⁴ G. Gorzelak, A. Tucholska, *The regions of Poland*, [w:] *Europe, Regions and European Regionalism*, red. R. Scully, J.R. Wyn Jones, Basingstoke 2010, s. 205.

Kolejne podrozdziały tekstu odnoszą się do podmiotów i instrumentów polityki rozwoju regionalnego realizowanej w Polsce. Ujęcie tematu posiada wymiar historyczno-problemowy i wskazuje na ewolucyjny charakter procesu kształtowania się modelu polityki regionalnej w Polsce poprzez zmiany, które zachodziły w katalogu aktorów biorących udział w zarządzaniu oraz narzędziach jej realizacji. W tej części artykułu dokonano analizy wpływu funduszy strukturalnych oraz strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej *Europa 2020* na model realizacji polskiej polityki regionalnej.

W podsumowaniu zweryfikowano hipotezy badawcze, sformułowane w podrozdziale metodologicznym, poprzez wskazanie głównych cech charakterystycznych polityki regionalnej Polski w ujęciu modelowym oraz przewidywane przez autorkę dalsze kierunki zmian, w nawiązaniu do kształtu polityki spójności UE w latach 2014–2020 i wyzwań rozwojowych polskich regionów.

Założenia metodologiczne

W określeniu cech modelu polityki regionalnej realizowanej w Polsce znalazła zastosowanie teoria neoinstytucjonalizmu, zgodnie z którą źródłem procesów politycznych są: prawo, procedury, reguły formalne i zasady oraz organizacje⁵. Teoria ta podkreśla znaczenie układu instytucjonalnego dla realizacji procesów rozwoju regionalnego, zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i funkcjonalnym. Wykorzystanie teorii neoinstytucjonalizmu w badaniu kształtowania się modelu polityki regionalnej w Polsce umożliwi weryfikację następującej hipotezy badawczej: Głównym podmiotem programowania i implementacji polityki regionalnej w Polsce jest Minister ds. Infrastruktury i Rozwoju, co wskazuje na dominację scentralizowanego modelu realizacji polityki rozwoju regionalnego. Identyfikacja innych, obok wymienionego ministra, aktorów zarządzania rozwojem w Polsce, a także relacji między nimi, umożliwi określenie ich wpływu na formułowanie celów, zasad i instrumentów polityki regionalnej. Koncepcja zarządzania wielopoziomowego (MLG, *multi-level governance*) pozwoli odpowiedzieć na pytanie: na ile model realizacji polityki regionalnej w Polsce można uznać za zdecentralizowany, a więc taki, w którym dominują niehierarchiczne układy relacji pomiędzy aktorami. Koncepcja zarządzania wielopoziomowego jest rozwijana od lat 90. XX wieku, w związku z postępującymi procesami integracji europejskiej i dotyczy procesów ciągłych negocjacji pomiędzy różnymi poziomami terytorialnymi (ponadnarodowym, państwowym, regionalnym i lokalnym) w procesie podejmowania decyzji w obszarze polityk publicznych⁶. Twórcy i analitycy koncepcji MLG zwracają również uwagę na jednoczesną utratę monopolu rządu w procesach de-

⁵ S. Dłuski, *Procesy decyzyjne polityki spójności Unii Europejskiej z perspektywy teoretyczno-metodologicznej*, [w:] *Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej z perspektywy teoretyczno-metodologicznej*, red. K.A. Wojtaszczyk, I. Miedzińska, K.L. Mazurek, Warszawa 2013, s. 34–35.

⁶ L. Hooghe, G. Marks, *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*, Vienna 2003, s. 3, http://aei.pitt.edu/530/2/pw_87.pdf (dostęp: 16.06.2014).

czyjnych, w wyniku kształtowania się systemu wielopoziomowego zarządzania i wzrost znaczenia grup interesów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w zarządzaniu sprawami publicznymi⁷.

Ze względu na podmioty prowadzące politykę rozwoju regionalnego, ale także priorytet interesów, poprzez które jest ona realizowana, w literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące rodzaje polityki: interregionalną i intraregionalną. Polityka interregionalna jest prowadzona przez centralne organy władzy publicznej niejako wobec regionu, oznacza odgórne sterowanie rozwojem regionu, ale z perspektywy realizacji interesów państwa. Jest to zbiór terytorialnie ukierunkowanych, ale sektorowych działań, podejmowanych przez państwo, których priorytety są wyznaczane przez cel nadrzędny, jakim jest długofalowy rozwój całego kraju. Polityka ta ma często charakter wyrównawczy wobec regionów charakteryzujących się problemami rozwojowymi, które bez wsparcia państwa nie są w stanie przełamać stagnacji i w sposób samodzielny zainicjować procesy rozwojowe. Polityka prowadzona przez państwo ma służyć zmniejszeniu różnic w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami⁸.

Model polityki intraregionalnej opiera się na aktywności regionalnych władz samorządowych, a jej celem jest kształtowanie i wykorzystanie potencjału endogenicznego, specyficznego dla każdego regionu. W praktyce oznacza wspieranie przez władze tych branż i dziedzin regionalnej gospodarki, które rozwijają się, na podstawie wewnętrznych, specyficznych dla każdego regionu, czynników wzrostu oraz eliminowania barier w rozwoju gospodarczym i społecznym danego regionu. Polityka intraregionalna stwarza możliwości projektowania i realizacji indywidualnych ścieżek rozwoju regionów, będących jednocześnie składowymi częściami struktury terytorialnej państwa. Powyższy model polityki jest zorientowany na zaspokajanie potrzeb mieszkańców regionu, poprzez wzrost jakości ich życia⁹. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 (KSRR) postuluje odejście od różnicowania polityki na inter- i intraregionalną, na rzecz jednej wspólnej polityki, która będzie określać cele w odniesieniu do terytorium, wspólne dla podmiotów, które posiadają odrębne kompetencje i zadania na rzecz ich realizacji¹⁰. Modelowy podział pozwala jednak określić, które z wymienionych podmiotów mają największy wpływ na selekcję zróżnicowanych celów oraz możliwości ich realizacji.

Kolejna hipoteza, której trafność zostanie zweryfikowana w procesie badawczym, brzmi: wysoki poziom współfinansowania krajowej polityki regionalnej przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności powoduje, że cele i zasady tej polityki zdetermino-

⁷ J. Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007, s. 209–215 oraz J. Peterson, *The choice for EU theorists: establishing a common framework for analysis*, „European Journal of Political Research” 39, 2001, nr 3, s. 289–218.

⁸ J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Łódź 2007, s. 201.

⁹ A. Sztando, *Polityka intraregionalna — pojęcie, podmioty, cele i instrumenty*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 110, s. 185.

¹⁰ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Warszawa 2010, s. 6.

wane są regulacjami polityki spójności UE. W wyjaśnieniu powyższej hipotezy badawczej zastosowanie znajduje koncepcja europeizacji, która, chociaż nie posiada statusu samodzielnej teorii integracji, w literaturze przedmiotu doczekała się wielu analiz i interpretacji¹¹. Europeizacja jako proces zachodzi jednocześnie na kilku poziomach władzy i w kilku kierunkach w UE, w artykule świadomie zawężono jednak jej rozumienie do wpływu formalnych i nieformalnych reguł, procedur, paradygmatów politycznych, stylów zarządzania, podzielanych norm i wartości, które są określane i konsolidowane na poziomie UE, a następnie transferowane na poziom narodowy lub subnarodowy, zarówno do struktur politycznych, polityk publicznych, jak i dyskursu publicznego¹². Przedmiot badań stanowi zatem model polityki regionalnej w Polsce, który kształtuje się pod wpływem celów, zasad, ale również wzorców organizacyjnych polityki spójności UE. Warto zauważyć, że w obszarze polityki spójności mamy do czynienia zarówno z twardymi, jak i miękkimi instrumentami europeizacji, a więc kluczową rolę będzie w tym obszarze odgrywać zarówno prawo UE, jak i strategie oraz wytyczne sformułowane na poziomie wspólnotowym.

Podstawę uzyskania materiału badawczego stanowiła analiza podstaw prawnych i strategicznych polityki regionalnej w Polsce. Została ona przeprowadzona na podstawie Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wraz z późniejszymi zmianami, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa oraz wybranych programów operacyjnych. Umożliwiła ona wersyfikację kolejnej hipotezy, która zakładała, że: w Polsce realizowany jest redystrybucyjny model polityki regionalnej zorientowany głównie na udzielanie pomocy regionom opóźnionym w rozwoju. Instrumentarium stosowane w tym modelu polityki regionalnej dotyczy głównie transferów finansowych przekazywanych z poziomu centrum na poziom regionalny. Opozycyjny wobec modelu redystrybucyjnego (wyrównawczego) konkurencyjny model polityki regionalnej jest zorientowany na wykorzystanie potencjału endogenicznego regionu, jako sposobu na podniesienie jego konkurencyjności gospodarczej, nie tylko w wymiarze krajowym, ale także w skali globalnej¹³. Powyższy model polityki regionalnej opiera się na działaniach mających podnieść atrakcyjność inwestycyjną regionu i zakłada obok wsparcia finansowego, udział instrumentów informacyjnych i promocyjnych w realizacji jego rozwoju. Kluczowe dla rozróżnienia obydwu modeli wydają się kierunki transferu funduszy publicznych. W modelu redystrybucyjnym są one z reguły przeznaczane na tworzenie podstawowej infrastruktury technicznej i społecznej, natomiast w modelu konkurencyjnym, inwestycje w innowacje, kapitał ludzki i przedsiębiorczość oraz tworzenie warunków dla rozwoju i implementacji wiedzy w regionalnej gospodarce.

¹¹ Teoretyczne koncepcje europeizacji w sposób usystematyzowany omawia w swojej książce T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 30–36.

¹² S. Bulmer, C. Radaelli, *The Europeanisation of national policy?*, „Queen’s Papers on Europeanisation” 2004, nr 1, s. 4, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38405,en.pdf> (dostęp: 17.05.2014).

¹³ J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 5, 2001, nr 1, s. 8.

W badaniach wykorzystano również metodę analizy historycznej, która okazała się użyteczna w określeniu zmian zachodzących w polityce regionalnej Polski, jej priorytetach i instrumentarium, pod wpływem zmieniającej się w kolejnych perspektywach budżetowych polityki spójności UE. Badania dotyczyły perspektywy 2004–2006¹⁴, 2007–2013 oraz 2014–2020.

Podmioty polityki regionalnej w Polsce

Katalog podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki rozwoju określa Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 roku. Na poziomie ogólnokrajowym polityka regionalna prowadzona jest przez Radę Ministrów, ze szczególną rolą ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, na poziomie regionalnym przez samorządy wojewódzkie, na poziomie lokalnym — samorządy powiatowe i gminne. Ponieważ ustawa odnosi się do polityki rozwoju, politykę regionalną należy traktować jako jej zasadniczą część, posiadającą ukierunkowanie terytorialne.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego pełni istotną funkcję koordynacyjną w zakresie wdrażania polityki rozwoju. Odpowiada za koordynację wykorzystania środków zagranicznych, także tych pochodzących z budżetu UE, w tym opracowuje propozycję podziału środków budżetu państwa i funduszy UE między poszczególne programy operacyjne (PO), zapewnia zgodność programów operacyjnych z przepisami UE oraz prowadzi, we współpracy z właściwymi ministrami i zarządami województw, negocjacje z Komisją Europejską, mające na celu uzgodnienie treści PO¹⁵. Nowelizacja ustawy o zasadach polityki rozwoju przeprowadzona w celu dostosowania instytucjonalnego Polski do korzystania z instrumentów polityki spójności UE w latach 2014–2020, ustanowiła także szerokie kompetencje ministra ds. rozwoju regionalnego w zakresie przygotowania treści, a także negocjowania i realizacji Umowy Partnerstwa. Umowa Partnerstwa jest dokumentem określającym kierunki interwencji w latach 2014–2020 trzech polityk unijnych w Polsce — Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa¹⁶.

Należy zatem stwierdzić, że rola Ministra jako organu administracji rządowej jest kluczowa w programowaniu i wdrażaniu polityki rozwoju regionalnego, zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i finansowym. Ponadto, do jego zadań należą monitorowanie i kontrola wdrażania regionalnych programów operacyjnych, a także może się on zwrócić z wnioskiem do każdego z 16 zarządów województw dotyczącym usprawnienia wdrażania takiego programu. Minister występuje również do Komisji Europejskiej o dokonanie zmian w programie operacyjnym oraz certyfikuje wszelkie poniesione

¹⁴ W ramach perspektywy finansowej 2000–2006 Polska została objęta pełnym instrumentarium wsparcia w ramach polityki spójności od 2004 roku.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712.

¹⁶ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Umowa partnerstwa, http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/umowa_partnerstwa/Strony/glowna.aspx (dostęp: 28.07.2014).

w ramach programów operacyjnych wydatki¹⁷. Stanowi on najważniejszy w wymiarze instytucjonalnym podmiot polityki interregionalnej, który poprzez zakres szerokich kompetencji może wpływać na sposób zarządzania rozwojem regionalnym poszczególnych województw, a więc na prowadzenie polityki intraregionalnej, chociażby poprzez kształtowanie treści programów operacyjnych oraz ich finansowanie z funduszy strukturalnych. Jako jedyny organ jest władny reprezentować rząd i regiony w procesie negocjacji dotyczących wdrażania polityki spójności UE w Polsce. W perspektywie 2014–2020 polityka miejska stała się istotną częścią polityki regionalnej UE. W wyniku tej zmiany odpowiedzialność za podejmowanie inicjatyw, programowanie i prowadzenie polityki miejskiej została również powierzona wymienionemu ministrowi¹⁸.

Na poziomie regionalnym politykę rozwoju prowadzą samorządowe władze województwa. Ustawa z dnia 5 czerwca 1999 roku o samorządzie województwa zdefiniowała katalog zadań związanych z rozwojem regionalnym, w tym przede wszystkim przygotowanie i wdrożenie strategii rozwoju województwa¹⁹. Z tego wynika, że polityka intraregionalna prowadzona przez samorządy poszczególnych województw jest autonomicznym obszarem ich działalności, nadal pozostaje jednak kwestia finansowania zadań zdefiniowanych w regionalnych strategiach rozwoju.

W pierwszych latach wdrażania finansowych instrumentów polityki spójności UE władze regionalne miały niewielki wpływ na formułowanie założeń i realizację polityki intraregionalnej. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) na lata 2004–2006 finansowany przez fundusze strukturalne, został w całości opracowany na poziomie centralnym przez ekspertów rządowych i zwierniał listę priorytetów jednako- wych dla każdego regionu. Rolę instytucji zarządzającej spełniało do 2005 roku Ministerstwo Gospodarki, a od 2005 roku Ministerstwo ds. Rozwoju Regionalnego, które wdrażanie ZPORR powierzyło wojewodom czyli reprezentantom rządu w terenie. W latach 2004–2006 samorząd regionalny zajmował się głównie naborem i selekcją wniosków w ramach ZPORR²⁰. W latach 2007–2013 opracowanie i zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi powierzone zostało samorządom wojewódzkim, co stanowiło istotny krok w kierunku ich upodmiotowienia w obszarze realizacji polityki regionalnej. Warto jednak dodać, że proces ten nie przebiegał bezproblemowo. W pierwszej wersji Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2006 roku ustanowiono dla wojewody prawo weta w stosunku do postanowień samorządów województwa w obszarze selekcji projektów wyznaczanych do dofinansowania. Poprzez wprowadzenie powyższego rozwiązania władze regionalne utraciłyby realny wpływ na określanie priorytetów działań na rzecz rozwoju, stąd na skutek ich protestów, przepis ten został usunięty²¹.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r., poz. 379.

¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013, poz. 596.

²⁰ M. Kozak, *System zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce w pierwszym okresie po akcesji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 24, 2006, nr 2, s. 81–82.

²¹ M. Michalewska-Pawlak, *Europeizacja samorządu-wpływ Unii Europejskiej na aktorów lokalnych i regionalnych*, [w:] *Europeizacja. Mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Paczeński, R. Riedel, Oslo-Toruń-Wrocław 2010, s. 274.

Problemem nadal pozostaje decentralizacja finansów publicznych, która powinna zostać przeprowadzona w sytuacji powierzenia samorządom odpowiedzialności za prowadzenie polityki rozwoju. Obecnie środki te zapewnia głównie udział regionów w realizacji polityki spójności UE, jest to jednak rozwiązanie, które gwarantuje finansowanie tylko do końca 2020 roku, pod warunkiem stabilności sytuacji politycznej w UE i niemienności jej budżetu²².

Wskazanie precyzyjnego katalogu aktorów odpowiedzialnych za realizację rozwoju regionalnego nie nastręcza trudności, zauważalny jest brak instytucjonalnych mechanizmów współpracy i koordynacji działań. Problem koordynacji dotyczy mechanizmów współdziałania pomiędzy władzami centralnymi, a regionami w realizacji inicjatyw zlokalizowanych regionalnie, ale korzystnych z perspektywy całej gospodarki narodowej. Odnosi się on również do współdziałania władz samorządowych szczebla regionalnego. Jako cenną inicjatywę należy wskazać wspólne działania samorządów regionalnych na rzecz opracowania strategii ponadregionalnych, które stanowią swoistego rodzaju *novum* w polityce regionalnej Polski. Pierwsza tego typu strategia powstała, ale z inicjatywy rządu, w 2008 roku i dotyczyła obszaru Polski Wschodniej (województwa: Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie, Warmińsko-Mazurskie), kolejne: Strategia Rozwoju Polski Południowej 2020 (województwa: Małopolskie i Śląskie) przyjęta 8 stycznia 2014 roku oraz Strategia Rozwoju Polski Zachodniej 2020 z 30 kwietnia 2014 roku miały charakter oddolny i zostały zainicjowane przez samorządowe władze wojewódzkie²³.

Partnerstwo jest wskazywane jako jedna z podstawowych zasad polityki regionalnej w Polsce, natomiast istniejące mechanizmy, na przykład: obowiązkowych konsultacji społecznych, w niewielkim stopniu przyczyniają się do praktycznej realizacji tej zasady. Zarządzanie wielopoziomowe wymaga nie tylko podziału kompetencji decyzyjnych, zadań i odpowiedzialności pomiędzy organy władzy publicznej, ulokowane na różnych stopniach terytorialnej organizacji kraju, ale także udziału sektora społecznego i prywatnego w tych procesach. Jak wskazują J. Szlachta i J. Zaleski, z sytuacją trudności w budowaniu rzeczywistego partnerstwa mamy do czynienia chociażby w procesie opracowywania wojewódzkich strategii rozwojowych oraz realizacji polityki rozwoju przez samorząd województwa. Ustawa o samorządzie województwa definiuje katalog podmiotów, z którymi powinien współpracować samorząd województwa w tym zakresie²⁴,

²² Chodzi tu chociażby zapowiadany przez Premiera Wielkiej Brytanii Dawida Camerona zamiar zorganizowania w 2016 roku referendum w sprawie wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Ewentualne wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE wiązałoby się ze zmianami w budżecie UE, z którego finansowany jest, między innymi, rozwój polskich regionów, ponieważ Wielka Brytania, zaraz po Niemczech, jest największym płatnikiem netto do budżetu UE. J. Bielecki, *W budżecie Unii 2014–2020 na Polskę czeka więcej pułapek niż profitów*, http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/455033,w_budzecie_unii_2014_2020_na_polske_czeka_wiecej_pulapek_niz_profitow.html (dostęp: 19.06.2014).

²³ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Polityka regionalna*, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/polska_pd/strony/podstawowe_informacje.aspx (dostęp: 8.07.2014).

²⁴ Art. 12 Ustawy o samorządzie województwa wymienia: jednostki samorządu terytorialnego, samorząd gospodarczy i zawodowy z obszaru województwa, administrację rządową, w szczególności zaś wojewodę, inne województwa, organizacje pozarządowe, szkoły wyższe i jednostki naukowo-badawcze. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, *op. cit.*

nie określając jednocześnie mechanizmów egzekwowania prawa do partycypacji tych podmiotów. W opinii wymienionych autorów „jak wskazują praktyczne doświadczenia w niektórych województwach, zapis ten sprowadzać się może jedynie do sformalizowania wypełnienia tego warunku, a nie rzeczywistych zasad uczestnictwa i współpracy całego regionu. Chociaż dodatkowe sprecyzowanie zasad tej współpracy ograniczałoby swobodę samorządu regionalnego w podejmowaniu w tym zakresie decyzji, ale jednocześnie ustaliłoby jednakowe dla całego kraju zasady, chroniące przede wszystkim prawo do współpracy wymienionych ustawą podmiotów”²⁵. Istnieje zatem potrzeba stworzenia instytucji organizujących partnerstwo jako forum dialogu i uzgadniania interesów różnych grup, otwarcie administracji szczebla centralnego i regionalnego na współpracę z podmiotami zewnętrznymi, zwłaszcza z partnerami z sektora prywatnego i społecznego, a także podniesienie zdolności i umiejętności podejmowania współpracy na rzecz rozwoju regionalnego ze strony społeczeństwa. Dopiero wtedy można mówić o faktycznej realizacji modelu zarządzania wielopoziomowego rozwojem regionalnym.

Cele polityki regionalnej w Polsce

Według M. Kozaka klasyczny dylemat polityki regionalnej: równość czy wydajność, nie tylko nie traci na znaczeniu, ale dla krajów znajdujących się na średnim poziomie rozwoju, takich jak Polska, zdaje się jeszcze bardziej zaostrzać²⁶. Wynika on z faktu nierównomiernego rozmieszczenia procesów wzrostu gospodarczego, który koncentruje się głównie na obszarach zurbanizowanych, przy jednoczesnej słabnącej szansie na rozwój regionów peryferyjnych. Wybór określonych celów polityki regionalnej na poziomie krajowym będzie zatem przesądzać o modelu jej realizacji. Kluczowy dylemat dotyczy zatem kwestii koncentracji polityki regionalnej na podnoszeniu konkurencyjności obszarów dysponujących potencjałem rozwojowym *versus* wspieraniu spójności pomiędzy regionami lepiej rozwiniętymi i zapóźnionymi w rozwoju. Jak słusznie zauważają G. Gorzelak i M. Kozak, trudny wybór celów polityki regionalnej dotyczy nie tylko władz krajowych, ale także regionalnych, a nawet i lokalnych. „Władze województwa, opracowując strategię regionu, muszą określić, czy ich głównym zadaniem będzie pomaganie najsłabszym układom lokalnym, czy też wspieranie rozwoju całego województwa, co oznacza koncentrację wysiłków na rzecz rozwoju miasta wojewódzkiego i najsilniejszych ogniw układu regionalnego. Podobne rozstrzygnięcia muszą być podjęte podczas opracowywania programów rozwoju gmin”²⁷. Odminną perspektywę w definiowaniu modelu konkurencyjnego polityki regionalnej wskazuje J. Hausner, dla którego wzmacnianie konkurencyjności powinno dotyczyć zarówno regionów silnych, jak i słabych,

²⁵ J. Szlachta, J. Zaleski, *op. cit.*, s. 9–10.

²⁶ G. Gorzelak, M.W. Kozak, *Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. S. Górniak, J. Mazur, Warszawa 2012, s. 117.

²⁷ *Ibidem*, s. 120.

a rządowe wsparcie powinno być uzależnione od potencjału regionu oraz barier i szans wzmocnienia jego konkurencyjności²⁸.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 nie daje jednoznacznego rozstrzygnięcia tego dylematu. Jej analiza wskazuje, że obydwie cele pojawiają się w systemie realizacji polityki regionalnej Polski. Bezspornym celem polityki regionalnej jest wzrost konkurencyjności terytoriów, poprzez wykorzystanie ich zróżnicowanych potencjałów endogenicznych. Dla zwiększenia efektywności zakładanego celu, polityka regionalna ma się koncentrować na wybranych obszarach tematycznych i przestrzennych. W wymiarze terytorialnym preferowane są obszary metropolitalne i miejskie, jako bieguny wzrostu, w wymiarze tematycznym — działania prorozwojowe i prozatrudnieniowe, związane z inwestycjami w przedsiębiorczość. Jednocześnie, KSRR silnie akcentuje orientację na zapewnienie równomiernego rozwoju społecznego, gospodarczego i terytorialnego regionów o różnych zasobach rozwojowych. W sposób szczególny zaakcentowana została spójność terytorialna, która dotyczy budowania powiązań funkcjonalnych pomiędzy ośrodkami wzrostu a obszarami sąsiednimi²⁹. Mimo że strategia wprowadza selektywny wybór celów interwencji polityki regionalnej w Polsce, nadal widoczne są elementy modelu redystrybucyjnego w jej realizacji. Odnoszą się one głównie do zapowiedzi aktywnego przeciwdziałania marginalizacji najslabiej rozwiniętych obszarów wiejskich, charakteryzujących się najniższym poziomem dostępu mieszkańców do dóbr i usług³⁰. Twórcy KSRR mają świadomość, że tego typu transfery finansowe nie zapobiegną pogłębianiu się zróżnicowania poziomu rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami, jednak, jak można przypuszczać, ze względów zarówno społecznych, jak i politycznych, model redystrybucyjny znajduje w Polsce swoje uzasadnienie.

Konkluzje dotyczące reorientacji polityki regionalnej Polski w kierunku modelu zorientowanego na podnoszenie konkurencyjności całej gospodarki oraz poszczególnych regionów można wysnuć nie tylko na podstawie zapisów KSRR, ale również poprzez analizę programów operacyjnych i wydatków na priorytety dotyczące rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności. W okresie przedakcesyjnym rząd polski na podstawie priorytetów Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (2000–2006) przygotował Program Wsparcia wdrażany w latach 2001–2002, następnie przedłużony na 2003 rok, który definiował priorytetowe obszary interwencji polityki regionalnej. Najważniejszy z nich dotyczył rozwoju infrastruktury regionalnej i pochłonął 50% wszystkich funduszy, kolejny wsparcia regionów zagrożonych marginalizacją — 18%, restrukturyzacji i dywersyfikacji bazy ekonomicznej regionów — 15% środków finansowych, rozwój kapitału ludzkiego — 12% i współpraca międzyregionalna 5% środków³¹. W perspektywie 2004–2006 w ramach ZPORR i programu operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw również ustanowiono cele związane z podnoszeniem innowacyjności, a wydatki na jego realizację oscyływały wokół 17% środków publicznych skierowanych

²⁸ J. Hausner, *op. cit.*, s. 7.

²⁹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Krajowa Strategia ...*, s. 89–91.

³⁰ *Ibidem*, s. 123.

³¹ G. Gorzelak, A. Tucholska, *op. cit.*, s. 215.

na finansowanie rozwoju regionalnego³². W latach 2007–2013 ustanowiony został odrębny program Innowacyjna Gospodarka (POIG), współfinansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), który pochłoniął 12,3% środków na realizację Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, natomiast w ramach szesnastu regionalnych programów operacyjnych wydatkowano 20% całej alokacji EFRR na podniesienie poziomu innowacyjności polskich regionów³³. W ramach POIG wyraźnie brakowało przemyślanej koncepcji wsparcia innowacyjności, ponieważ zawierał on katalog zróżnicowanych, nieskoordynowanych wzajemnie ze sobą priorytetów. Z tego wynika, że wydatki na innowacje nie rosną lawinowo, a priorytetem nadal pozostają inwestycje infrastrukturalne.

Założenia kluczowych, w zakresie rozwoju regionalnego, polskich dokumentów strategicznych wykazują ścisły związek z celami zdefiniowanymi w strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010–2020 Europa 2020. Jest to jeden z warunków finansowania rozwoju regionalnego z funduszy strukturalnych UE w latach 2014–2020. Priorytetem strategii jest rozwój: inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu³⁴. W związku z realizacją priorytetów strategii Europa 2020, regiony państw członkowskich, w tym również Polski, zostały zobligowane do opracowania strategii inteligentnej specjalizacji (*smart specialisation*). Strategia ta ma na celu określenie dziedzin i branż regionalnej gospodarki, decydujących o przewadze konkurencyjnej danego regionu, a następnie skierowanie wsparcia publicznego na wszelkie inicjatywy i projekty realizowane w ich obszarze³⁵. Implementacja strategii ma się przyczynić do rozwoju tych dziedzin wiedzy i nauki, które są dostosowane do uwarunkowań społecznych i gospodarczych oraz zasobów danego regionu. Opracowanie strategii inteligentnej specjalizacji jest w zasadzie obligatoryjne, ponieważ warunkuje możliwość otrzymania wsparcia z EFRR. Odmienny ma być też proces przygotowywania i implementacji takich strategii, określane jako „przedsiębiorczy proces uczenia się”, w którym administracja publiczna ma spełniać jedynie rolę pomocniczą, a formułowanie obszarów specjalizacji ma zachodzić przy udziale różnych partnerów ze świata biznesu, nauki i edukacji³⁶. Obowiązek wypracowania i implementacji nowego instrumentu polityki regionalnej w postaci strategii inteligentnej specjalizacji, wskazuje na stopniowy kierunek zmian w modelu tej polityki, w kierunku większej orientacji na podnoszenie konku-

³² T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 269.

³³ M. Michalewska-Pawlak, *Rola regionalnych programów operacyjnych w definiowaniu priorytetów rozwojowych polskich regionów w latach 2007–2013*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2010, nr 11, s. 120.

³⁴ Rozwój inteligentny powinien się opierać na wiedzy, innowacjach, inwestycjach w edukację i badania naukowe, powinien być zrównoważony poprzez budowanie gospodarki bardziej efektywnie korzystającej z zasobów i bardziej przyjaznych środowisku, a sprzyjający włączeniu społecznemu — poprzez ograniczenie ubóstwa i wzrost zatrudnienia. European Commission, Communication from the Commission: *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, final, Brussels, 3.03.2010, s. 5.

³⁵ T. Filipow, M. Romanowska, *Strategia inteligentnej specjalizacji*, http://www.een.org.pl/index.php/Badania_i_rozw%C3%B3j/articles/strategia-inteligentnej-specjalizacji.html (dostęp: 18.07.2014).

³⁶ M. Kardas, *Inteligentna specjalizacja — (nowa) koncepcja polityki innowacyjnej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 50, 2011, nr 2, s. 127–128.

ryjności regionu, dzięki rozwojowi innowacji w obszarze nauki, edukacji i gospodarki, przy wykorzystaniu jego specyficznego potencjału endogenicznego.

Instrumenty polityki regionalnej w Polsce

Instrumenty polityki regionalnej stanowią katalog działań podejmowanych dla realizacji wcześniej zdefiniowanych celów. Instrumentarium polityki regionalnej powinno być zatem podporządkowane i wtórne wobec pierwotnie wyznaczonych celów. Zarówno władze państwowe, jak i regionalne władze samorządowe dysponują różnymi typami instrumentów, dzięki którym mogą wpływać na proces rozwoju regionalnego. Znamienne jest, że aktywność władz publicznych może mieć charakter bezpośredni, w postaci podejmowania przez nie przedsięwzięć o charakterze gospodarczym, społecznym czy kulturalnym, i charakter pośredni, poprzez wywieranie wpływu na innych aktorów regionalnych, w celu ukierunkowania ich aktywności na realizację priorytetów polityki regionalnej.

Grupę ważnych instrumentów rozwoju regionalnego implementowanych przez władze publiczne poziomu centralnego i regionalnego stanowią instrumenty strategiczne. Wyznaczają one długookresowe cele polityki regionalnej, wdrażane na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju. O jakości prowadzonej polityki regionalnej nie przesądza ani liczba stosowanych instrumentów, ani wielkość nakładów finansowych. Ważny jest sposób wydatkowania środków oraz koordynacja instrumentów zorientowanych na realizację rozwoju regionalnego.

Zastosowanie podejścia strategicznego w realizacji polityki regionalnej w Polsce wskazuje na aktywne podejście podmiotów do kwestii rozwoju regionalnego. Zadaniem strategii jest bowiem nie tylko rozwiązywanie aktualnych problemów, ale przede wszystkim programowanie średnio i długookresowych wizji rozwoju. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przewiduje sporządzanie: długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju, innych strategii rozwoju w obszarach wskazanych w strategii średniookresowej, odnoszących się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, strategii ponadregionalnej, a także strategii rozwoju województwa³⁷. Programy operacyjne mają charakter średniookresowych planów rozwojowych, przygotowanych w celu absorpcji funduszy strukturalnych. Określają one główne kierunki rozwoju danego sektora gospodarki lub województwa, poprzez zdefiniowanie działań przewidzianych do realizacji, zgodnie z ustalonym systemem finansowania. Obok sektorowych i regionalnych programów operacyjnych, od 2007 roku wdrażane są również programy współpracy terytorialnej.

W latach 2004–2006 powstał dokument pod nazwą Narodowy Plan Rozwoju zawierający cele i priorytety w zakresie rozwoju polskich regionów. Dokument ten stanowił podstawę prawną dla wydatkowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Miał zostać zrealizowany poprzez wdrożenie sześciu sektorowych programów operacyj-

³⁷ Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r., *op. cit.*

nych: Rozwój Zasobów Ludzkich, Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich, Transport, Pomoc Techniczna oraz Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego³⁸. Załedwie jeden z realizowanych wówczas programów operacyjnych miał charakter regionalny, ale, jak wspomniano w poprzednim paragrafie, był zarządzany na poziomie centralnym. W perspektywie 2007–2013 wdrożono pięć programów sektorowych, programy współpracy terytorialnej oraz 16 regionalnych programów operacyjnych, zarządzanych przez zarządy poszczególnych województw. Dla programu operacyjnego Kapitał Ludzki wydzielono priorytety zarządzane z poziomu centrum (I–V) oraz zarządzane na poziomie regionów (VI–IX). Komponent regionalny zawierał listę priorytetów jednakowych dla wszystkich regionów, ale podmioty regionalne samodzielnie ustalały listę projektów rekomendowanych do dofinansowania czyli w praktyce decydowały o kierunkach wydatkowania środków finansowych³⁹. W obecnej perspektywie finansowej utrzymano 16 regionalnych programów operacyjnych zarządzanych z poziomu samorządowego województwa. Komisja Europejska w ramach Umowy o Partnerstwie 23 maja 2014 roku zaakceptowała realizację programów regionalnych oraz następujących programów sektorowych: Inteligentny Rozwój, Infrastruktura i Środowisko, Polska Cyfrowa, Pomoc Techniczna, Polska Wschodnia, Wiedza, Edukacja, Rozwój, Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Programy sektorowe zarządzane będą przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju⁴⁰.

Stosunkowo nowym instrumentem strategicznym w polityce regionalnej są trzy ponadregionalne strategie rozwoju regionalnego, wspomniane w poprzednim paragrafie. Ich skuteczność i wpływ na rozwój regionalny będzie można ocenić dopiero po roku 2020, do którego będą obowiązywały, warto jednak zauważyć, że na realizację ich założeń tylko w jednym przypadku zostaną wyodrębnione osobne zasoby finansowe. Będzie to Strategia Polski Wschodniej 2020 wsparta programem operacyjnym Polska Wschodnia 2014–2020 w wysokości 2 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i około 353 mln euro z budżetu państwa⁴¹. Program będzie w całości zarządzany na poziomie centralnym przez ministerstwo odpowiedzialne za rozwój regionalny, a zadania instytucji pośredniczącej będzie wykonywać Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, również instytucja o charakterze rządowym⁴². Pozostałe dwie strategie ponadregionalne nie będą posiadały specjalnie wydzielonego na ten cel budżetu, a ich realizacja przebiega na podstawie wspólnych projektów samorządów regionalnych, dotyczących problemów przekraczających granice jednego województwa. Realizacja strategii po-

³⁸ P. Solarz, *op. cit.*, s. 94.

³⁹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Warszawa 15 kwietnia 2014 r.

⁴⁰ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Programowanie 2014–2020*, http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/programy/strony/glowna.aspx (dostęp: 24.07.2014).

⁴¹ Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014–2020. Projekt, grudzień 2013, s. 19, http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/POPW_po_RM_8_01_14.pdf (dostęp: 2.07.2014).

⁴² *Ibidem*, s. 64.

nadregionalnych będzie, w moim przekonaniu, dobrym sprawdzianem gotowości do rzeczywistego współdziałania i współpracy horyzontalnej pomiędzy władzami szczebla regionalnego, a także gotowości do ponoszenia kosztów, w tym również finansowych, na poczet przyszłych wspólnych korzyści.

Najsilniejszym instrumentem europeizacji polityki regionalnej w Polsce są fundusze strukturalne i Fundusz Spójności UE. Warunkiem korzystania ze wsparcia strukturalnego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności jest przyjęcie określonych norm prawnych oraz rozwiązań instytucjonalnych i administracyjnych, które nakładają na państwo określone zobowiązania w zakresie realizacji polityki regionalnej. Warto podkreślić, że od 2007 roku rząd polski, podobnie jak rządy pozostałych państw członkowskich, bierze udział w negocjowaniu i ustanawianiu ostatecznego kształtu polityki spójności UE, będąc jednocześnie zobligowanym do wdrażania wynegocjowanych na wspólnotowym szczeblu rozwiązań. Tym samym obok krajowych instytucji centralnych i regionalnych, ważną rolę w systemie zarządzania polityką regionalną Polski odgrywają instytucje wspólnotowe, zarówno międzyrządowe, jak i ponadnarodowe.

T.G. Grosse słusznie podkreśla, że szansę na realizację mają tylko te priorytety rozwoju regionalnego w Polsce, które zostaną objęte finansowaniem UE. Dodatkowo szacuje się, że zaledwie 10% środków krajowych skierowanych na realizację celów rozwoju regionalnego, nie będzie bezpośrednio powiązanych ze sfinansowaniem krajowego wkładu w realizację programów operacyjnych współfinansowanych z UE⁴³. Grupa wybitnych polskich ekspertów w zakresie polityki rozwoju zwraca uwagę na niebezpieczną tendencję utożsamiania szybkiej absorpcji funduszy europejskich z realizacją polityki rozwoju w Polsce. Co więcej, stawiają oni kontrowersyjną, ale nie do końca pozbawioną słuszności tezę o „utracie strategicznej podmiotowości w polityce rozwoju” w Polsce. Wynika to z faktu podporządkowania systemu programowania i realizacji rozwoju w Polsce, wymogom polityki spójności UE⁴⁴. Oparcie polityki rozwoju głównie na transferach pochodzących z UE skutkuje kolejnym negatywnym zjawiskiem, w postaci koncentracji na problemie wyboru zasad podziału środków finansowych pomiędzy poszczególne regiony, a nie kierunków ich wydatkowania. Decyzje finalne często zapadają w wyniku negocjacji i kompromisów politycznych, a nie jako wyraz realizacji wcześniej zdefiniowanych celów. Dobrym przykładem jest przypadek Dolnego Śląska, gdzie samorządowcy w 2013 roku w liście skierowanym do minister E. Bieńkowskiej oprotestowali przyjęcie tak zwanego algorytmu berlińskiego⁴⁵ w podziale funduszy strukturalnych pomiędzy województwa na lata 2014–2020. Podział funduszy unijnych był również przyczyną konfliktów w Sejmiku Województwa Dolnoślą-

⁴³ T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 261–262.

⁴⁴ T. Geodecki *et al.*, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu? Raport*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012, s. 46.

⁴⁵ Algorytm berliński przy podziale funduszy pomiędzy poszczególne województwa bierze pod uwagę następujące kryteria: liczbę mieszkańców województwa, poziom PKB na mieszkańca danego województwa w odniesieniu do średniego unijnego PKB oraz poziom bezrobocia w skali województwa. W. Szymański, *Kto nam odbiera duże dotacje? Algorytm berliński*, http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,36743,13434944,Kto_nam_odbiera_duze_dotacje__Algorytm_berlinski.html (dostęp: 19.07.2014).

skiego oraz formułowania żądań przez jeden z klubów o odwołanie ówczesnego Marszałka Województwa Dolnośląskiego R. Jurkowiaka⁴⁶.

Od 2001 roku instrumentem rozwoju regionalnego, który zakładał współpracę administracji rządowej i samorządowej w realizacji polityki intraregionalnej, był kontrakt wojewódzki. Przyjął on formę umowy podpisywanej pomiędzy ministrem ds. rozwoju regionalnego, a samorządem wojewódzkim, w celu wsparcia regionalnych programów operacyjnych lub przedsięwzięć rozwojowych środkami budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub ze źródeł zagranicznych⁴⁷. Kontrakty wojewódzkie były realizowane do końca 2013 roku, natomiast od 2014 roku w ich miejsce ustanowiono instrument w postaci kontraktu terytorialnego. Kontrakt terytorialny to umowa, na podstawie której rząd przekazuje środki finansowe na realizację celów rozwojowych na poziomie regionalnym. Kontrakt ma zawierać strategiczne priorytety rozwojowe poszczególnych województw, a także listę kluczowych dla danego regionu inwestycji, które rząd uzna za istotne, z punktu widzenia rozwoju całego kraju⁴⁸. Ma więc stanowić narzędzie koordynacji polityki inter- i intraregionalnej w Polsce, ponieważ jego przedmiotem mają być działania uzgodnione i zaakceptowane przez stronę rządową i samorządową, odnoszące się do określonego terytorium. Obok funkcji koordynacyjnej, kontrakt terytorialny ma również za zadanie zagwarantować terytorialne ukierunkowanie interwencji sektorowych⁴⁹.

Ostatnim instrumentem, o którym warto wspomnieć w kontekście budowania wielopoziomowego modelu realizacji polityki regionalnej w Polsce, są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Jest to nowe rozwiązanie, wprowadzone w ramach zreformowanej polityki spójności w 2014 roku, mające na celu włączenie samorządów lokalnych i władz miejskich w realizację terytorialnie ukierunkowanych inicjatyw. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne mają być wdrażane głównie w miastach wojewódzkich i mniejszych ośrodkach miejskich oraz powiązanych z nimi obszarach funkcjonalnych. Jest to formuła współpracy pomiędzy samorządami, które w celu realizacji ZIT będą zobowiązane do przygotowania wspólnej strategii działań i listy przedsięwzięć rekomendowanych do finansowania w ramach RPO⁵⁰. Nowe rozwiązania mają się przyczynić do rozwoju współpracy w wymiarze horyzontalnym pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, ale także zagwarantować realny wymiar partnerstwa pomiędzy władzami publicznymi różnych szczebli w realizacji polityki regionalnej.

⁴⁶ Apel o odwołanie marszałka R. Jurkowiaka sformułowali radni klubu Obywatelski Dolny Śląsk, którzy stwierdzili, że w wyniku konfliktu wewnątrzpartyjnego pomiędzy premierem D. Tuskiem a G. Schetyną, który popiera marszałka Jurkowiaka, Dolnemu Śląskowi przydzielono mniej pieniędzy. Ostatecznie sam R. Jurkowiak podał się do dymisji w lutym 2014 roku, kiedy rada regionu Platformy Obywatelskiej cofnęła mu rekomendacje. *Prezydenci apelują o nowy podział europejskich pieniędzy*, <http://www.wroclaw.pl/prezydenci-apeluja-o-nowy-podzial-europejskich-pieniedzy> (dostęp: 20.07.2014).

⁴⁷ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa, s. 282.

⁴⁸ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Kontrakt terytorialny — nowy model współpracy z regionami*, http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2014_2020/Strony/Kontraktterytorialny_nowy-modelwspolpracyzregionami.aspx (dostęp: 26.07.2014).

⁴⁹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Krajowa Strategia ...*, s. 145.

⁵⁰ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, s. 3–4.

Podsumowanie

Analizując instytucjonalny system zarządzania polityką regionalną w Polsce oraz jego przemiany w ostatnich latach, można zaryzykować tezę o utrzymującej się przewadze interregionalnego podejścia w polityce regionalnej. Mimo postępującej decentralizacji zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce, na mocy którego samorządowe województwa prowadzą samodzielną politykę intraregionalną, nadal dominującą rolę w systemie odgrywać będzie administracja centralna z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju jako najważniejszym organem wykonawczym i koordynującym politykę regionalną. Do końca 2013 roku zauważalny był deficyt mechanizmów, które umożliwiałyby realizację polityki regionalnej w innych, niż krajowy i wojewódzki, układach terytorialnych. Implementacja nowego instrumentu w postaci ZIT, a także strategii makroregionalnych może sprzyjać rozwojowi współpracy horyzontalnej pomiędzy województwami, subregionami, obszarami metropolitalnymi czy regionami funkcjonalnymi, mającymi podobne problemy rozwojowe. Chociaż w systemie występuje wielu aktorów zlokalizowanych na różnych szczeblach władzy, brakuje mechanizmów koordynacji i rzeczywistej współpracy, opartej na partnerstwie uczestników systemu. Nie liczba instytucji, ale jakość ich wzajemnych relacji, wymiana zasobów i ich praktyczne wykorzystanie, a także tworzenie rzeczywistych sieci będzie decydowało o tym, czy model zarządzania polityką regionalną można określić jako wielopoziomowy. Na obecnym etapie posiada on pewne cechy wielopoziomowości, takie jak chociażby zaangażowanie różnych aktorów na wszystkich poziomach władzy, ale w warstwie funkcjonalnej, ze względu na układy hierarchiczne oraz dominację administracji, szczególnie szczebla centralnego, nie można mówić o w pełni rozwiniętym systemie wielopoziomowym.

Aktualnie najważniejszą rolę w realizacji polityki regionalnej w Polsce odgrywają instrumenty finansowe w postaci funduszy strukturalnych. Należy oczekiwać, że poziom finansowania polskiej polityki regionalnej z budżetu UE ulegnie zmniejszeniu po 2020 roku, istnieje więc konieczność kreowania nowoczesnych i bardziej efektywnych instrumentów, w postaci efektywnie działających agencji rozwoju regionalnego, rozwoju systemu odnawialnych instrumentów finansowych, szczególnie skierowanych do sektora biznesu czy wspierania partnerstwa publiczno-prywatnego. Jak dotąd, instrumenty te nie odgrywają istotnej roli w kreowaniu polityki rozwoju regionalnego w Polsce, chociaż ich wdrożenie wydaje się warunkiem wstępnym budowania systemu wielopoziomowego zarządzania, ale także wzrostu efektywności polityki regionalnej.

Analiza zebranego materiału badawczego potwierdza istotny wpływ procesów europeizacji na kształtowanie się modelu polityki regionalnej w Polsce, przy czym należy zauważyć, że najważniejszym instrumentem wpływu są fundusze strukturalne. Europeizacja polityki regionalnej w Polsce ma swoje zarówno negatywne, jak i pozytywne konsekwencje. Należy zaliczyć do nich: brak autonomicznego systemu narodowej polityki regionalnej, zorientowanego na pozaunijne priorytety rozwoju czy uzależnienie systemu rozwoju od funduszy zewnętrznych, z drugiej zaś pozytywne zmiany, jakie dokonały się w obszarze zarządzania, związane z wdrożeniem podejścia strategicznego do polityki

rozwoju. Podsumowując, założenia i realizacja modelu polityki regionalnej Polski ewoluują pod wpływem polityki spójności UE.

Jednocześnie w wyniku umocnienia zasady partnerstwa w polityce regionalnej UE, można spodziewać się wzrostu znaczenia podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie i sektor biznesu w polityce regionalnej. Rozporządzenie Komisji Europejskiej z 7 stycznia 2014 roku nakłada na państwa członkowskie obowiązek wzmocnienia zasady partnerstwa w wydatkowaniu funduszy UE poprzez: określenie procedur i sposobu doboru reprezentatywnych partnerów do przygotowania Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych, a następnie ich wdrażania, monitorowania i ewaluacji, a także wzmocnienie zdolności instytucjonalnych partnerów do uczestniczenia w wymienionych procesach. Państwa członkowskie będą musiały zagwarantować przejrzysty sposób selekcji partnerów, a także dostarczać im pełne informacje, we właściwym czasie, które umożliwią efektywną współpracę⁵¹. Państwa członkowskie mają pozostawioną dużą elastyczność w sposobie realizacji powyższych wymagań, stąd praktyka pokaże, na ile uda się te zapisy zrealizować w warunkach wdrażania polityki regionalnej w Polsce.

Ze względu na presję efektywności i skuteczności polityki regionalnej, wdrażanie podejścia ewaluacyjnego opartego na dowodach (*evidence-based policy*) będzie prawdopodobnie powodować zwiększenie jej orientacji prokonkurencyjnej, wraz ze słabnącą orientacją na osiągnięcie spójności społecznej i gospodarczej. Powyższą hipotezę zdają się potwierdzać fakty, które wskazują na rosnący udział wydatków polityki regionalnej Unii Europejskiej na realizację celów prokonkurencyjnych, w stosunku do celów związanych z redystrybucją środków finansowych, przeznaczonych na rozwój regionów opóźnionych⁵². Osobny problem stanowi kwestia ewaluacji polityki regionalnej, która jest źródłem wiedzy na temat efektów jej realizacji. Chociaż Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości zlecają jednostkom badawczym i ekspertom zewnętrznym badania ewaluacyjne polityki rozwoju, ich wyniki nie mają niestety następnie przełożenia na zmiany w zakresie prowadzenia tejże polityki⁵³. Sformułowanie właściwych rekomendacji dla procesu realizacji polityki regionalnej jest zatem niewystarczające bez wdrożenia mechanizmów gwarantujących implementację pozyskanej dzięki ewaluacji wiedzy.

Istotne znaczenie dla kształtowania modelu polityki regionalnej w Polsce będzie miał jej udział w podnoszeniu konkurencyjności regionów. Pozycja konkurencyjna regionu jest warunkowana zmiennymi w postaci: zaawansowania technologicznego, potencjału badawczego i jakości regionalnego kapitału ludzkiego oraz powiązaniem przestrzennymi z obszarami sąsiadującymi i gospodarką globalną. Z badań sieci ESPON wynika, że biorąc pod uwagę powyższe wskaźniki, polskie regiony należy uznać za peryferyj-

⁵¹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 roku w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 14.02.2014.

⁵² *Zreformowana polityka spójności w Europie*, „Panorama Inforegio” 2013, nr 48, s. 25.

⁵³ T. Geodecki *et al.*, *op. cit.*, s. 48.

ne⁵⁴. Poprawa pozycji konkurencyjnej regionów wymaga nie tylko wzrostu nakładów na sektor B+R, ale również właściwie zarządzanej, terytorialnie zorientowanej polityki regionalnej, zorientowanej prokonkurencyjnie. Obecny model polityki regionalnej ma charakter konkurencyjno-redystrybucyjny, czyli mieszany, ponieważ stara się godzić inwestycje w obszary wzrostu z działaniami na rzecz spójności obszarów najbardziej zapóźnionych.

W dyskusji nad modelem realizacji polityki regionalnej w Polsce istnieje potrzeba analizy skuteczności, korzystności oraz efektywności ekonomicznej poszczególnych rozwiązań. Skuteczność obrazuje stopień osiągania rzeczywistych, w stosunku do wcześniej sformułowanych, celów, korzystność odnosi się do bilansu pozytywnych i negatywnych skutków, które przynosi realizacja polityki regionalnej, natomiast efektywność ekonomiczna dotyczy relacji nakładów do uzyskanych rezultatów⁵⁵. Biorąc pod uwagę powyższe zmienne, można będzie określić, jaki jej model wydaje się najbardziej optymalny z perspektywy rozwoju całego kraju oraz poszczególnych regionów.

Bibliografia

- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Łódź 2007.
- Dłuski S., *Procesy decyzyjne polityki spójności Unii Europejskiej z perspektywy teoretyczno-metodologicznej*, [w:] *Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej z perspektywy teoretyczno-metodologicznej*, red. K.A. Wojtaszczyk, I. Miedzińska, K.Ł. Mazurek, Warszawa 2013.
- European Commission, Communication from the Commission: *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, final, Brussels, 3.03.2010.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu? Raport*, Kraków 2012.
- Gorzelak G., Kozak M.W., *Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. S. Górniak, J. Mazur, Warszawa 2012.
- Gorzelak G., Tucholska A., *The regions of Poland*, [w:] *Europe, Regions and European Regionalism*, red. R. Scully, R. Wyn Jones, Basingstoke 2010.
- Grosse T.G., *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2012.
- Hausner J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 5, 2001, nr 1.
- Kardas M., *Inteligentna specjalizacja — (nowa) koncepcja polityki innowacyjnej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 50, 2011, nr 2.
- Klimowicz M., *Fundusze Strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2010.
- Kozak M., *System zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce w pierwszym okresie po akcesji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 24, 2006, nr 2.
- Michalewska-Pawlak M., *Europeizacja samorządu — wpływ Unii Europejskiej na aktorów lokalnych i regionalnych*, [w:] *Europeizacja. Mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacześniak, R. Riedel, Oslo-Toruń-Wrocław 2010.
- Michalewska-Pawlak M., *Rola regionalnych programów operacyjnych w definiowaniu priorytetów rozwojowych polskich regionów w latach 2007–2013*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2010, nr 11.

⁵⁴ ESPON, *Knowledge, Innovation, Territory. Applied Research 2013/1/13*, http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/KIT/KIT_Interim-Report.pdf (dostęp: 29.07.2014).

⁵⁵ J. Reguński, *Ekonomia miasta*, Warszawa 1982, s. 193.

- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Warszawa, 15 kwietnia 2014 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Warszawa 2010.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.
- Peterson J., *The choice for EU theorists: Establishing a common framework for analysis*, „European Journal of Political Research” 39, 2001, nr 3.
- Regulski J., *Ekonomia miasta*, Warszawa 1982.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 14.02.2014.
- Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007.
- Solarz P., *Polityka regionalna w Polsce w warunkach integracji europejskiej w latach 2004–2010*, Warszawa 2011.
- Sztando A., *Polityka intraregionalna — pojęcie, podmioty, cele i instrumenty*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 110.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013, poz. 596.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712.
- Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r., poz. 379.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Zreformowana polityka spójności w Europie*, „Panorama Inforegio” 2013, nr 48.

Źródła internetowe

- Bielecki J., *W budżecie Unii 2014–2020 na Polskę czeka więcej pułapek niż profitów*, http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/455033,w_budzecie_unii_2014_2020_na_polske_czeka_wiecej_pulapek_niz_profitow.html.
- Bulmer S., Radaelli C., *The Europeanisation of National Policy ? “Queen’s Papers on Europeanisation” nr 1, 2004*, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38405,en.pdf>.
- ESPO, *Knowledge, Innovation, Territory*. Applied Research 2013/1/13, http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/KIT/KIT_Interim-Report.pdf.
- Filipow T., Romanowska M., *Strategia inteligentnej specjalizacji*, http://www.een.org.pl/index.php/Badania-i_rozw%C3%B3j/articles/strategia-inteligentnej-specjalizacji.html.
- Hooghe L., Marks G., *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*, Institute for Advanced Studies, Vienna 2003, http://aei.pitt.edu/530/2/pw_87.pdf.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Kontrakt terytorialny — nowy model współpracy z regionami*, http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2014_2020/Strony/Kontraktterytorialny-nowy-modelwspolpracyzregionami.aspx.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Polityka regionalna*, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/polska_pd/strony/podstawowe_informacje.aspx.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Programowanie 2014–2020*, http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/programy/strony/glowna.aspx.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Umowa partnerstwa*, http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/umowa_partnerstwa/Strony/glowna.aspx.
- Prezydenci apelują o nowy podział europejskich pieniędzy*, <http://www.wroclaw.pl/prezydenci-apeluja-o-nowy-podzial-europejskich-pieniedzy>.

Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014–2020. Projekt, grudzień 2013, http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/POPW_po_RM_8_01_14.pdf.

Szlachta J., Zaleski J., *Model instytucjonalny dla prowadzenia polityki regionalnej z uwzględnieniem zasady partnerstwa*, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Ekspertyzy/Documents/Szlachta_Zaleski_Model_instytucjonalny_dla_prowadzenia_polityki.pdf.

Szymański W., *Kto nam odbiera duże dotacje? Algorytm berliński*, http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,36743,13434944,Kto_nam_odbiera_duze_dotacje__Algorytm_berlinski.html.

Evolution of regional policy model in Poland under conditions of European integration

Keywords: regional policy, regional government, multi-level governance, competitiveness, European Union, operational programme

Summary

The aim of the article is to examine the process of evolution of regional policy model of Poland which has begun since the Polish accession to the European Union in 2004. The field of analyses will be: the actors, objectives and instruments of policy of regional development in Poland. The paper provides theoretical background for research in the field of models of regional policy, like: the neoinstitutionalism theory, theory of Europeanisation and multi-level governance concept. According to the existing models of regional policy: interregional *versus* intraregional, centralized *versus* decentralized, competitive *versus* redistributive, it examines the main features of the current model of regional policy in Poland and the changes it underwent. This will allow to draw some conclusions for the development of a future model of regional policy in Poland.