

Małgorzata Rogowska

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

WYZWANIA STOJĄCE PRZED POLSKĄ POLITYKĄ ROZWOJU REGIONALNEGO

1. Wstęp

Akcesja dziesięciu nowych państw Europy Środkowo-Wschodniej do struktur Unii Europejskiej w maju 2004 r. dała szansę na zmianę sytuacji polskich regionów. Proces integracji europejskiej oznacza, że w latach 2004-2006 największe transfery finansowe ze strony Unii Europejskiej na rzecz Polski nastąpią w dziedzinie polityki regionalnej. W latach tych Polska skorzysta z pomocy wynoszącej 12,81 mld euro z funduszy europejskich przeznaczonych na nadrobienie opóźnień w rozwoju gospodarczym. Jest to oczywiście jedna z korzyści, jakie stwarza integracja ze strukturami unijnymi dla polskich regionów. Proces ten, rzecz jasna, stwarza również określone zagrożenia, jak choćby groźba peryferyalizacji polskich regionów.

Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji polskiej polityki regionalnej oraz próba określenia wyzwań stojących przed polityką rozwoju regionalnego po roku obecności w strukturach unijnych.

2. Polska polityka rozwoju regionalnego – zagadnienia wstępne

Przez politykę rozwoju regionalnego¹ rozumie się całokształt czynności państwa w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny poszczególnych regionów kraju [Winiarski 2002, s. 340]. Współczesna polityka regionalna zajmuje ważne miejsce w ogólnej polityce ekonomicznej. Zmierza ona zasadniczo do racjonal-

¹ W artykule używane są zamiennie sformułowania polityka rozwoju regionalnego i polityka regionalna.

nego kształtowania procesu przemian struktury przestrzennego rozmieszczenia gospodarki i ludności [Winiarski 2002, s. 342].

Polityka regionalna ma na celu wspieranie poszczególnych obszarów kraju, podnoszenie ich konkurencyjności oraz poprawę warunków życia ludności tam zamieszkałej [Potoczek 2003, s. 16]. Efektem polityki regionalnej staje się, poprzez wspieranie konkurencyjności i zdolności regionów do samodzielnego rozwoju, promocja wzrostu gospodarczego całego kraju [Pietrzyk 2004, s. 20]. Według D. Stawasz zasadniczym celem polityki regionalnej powinno być działanie nakierowane na wyrównywanie poziomu rozwoju poszczególnych regionów [Stawasz 2000, s. 52].

Polityka regionalna, pozostająca pod istotnym wpływem uwarunkowań makroekonomicznych, związanym z poziomem i dynamiką różnicowań międzyregionalnych, powinna zmierzać do identyfikacji i wykorzystania przestrzennie zróżnicowanych szans i predyspozycji rozwojowych w warunkach wzrastającej konkurencji krajowej i międzynarodowej [Potoczek 2003, s. 41]. Politykę regionalną powinna cechować trwałość projektów w dłuższym czasie.

Ewolucja polskiej polityki regionalnej sięga pierwszych dziesięcioleci XIX w. Zmiany społeczno-ekonomiczne, które dokonały się w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XIX w., wymusiły konieczność reorientacji wypracowanych wcześniej założeń polityki regionalnej. Wówczas nie przejawiało się to jeszcze w konkretnym oddziaływaniu władz państwowych na przebieg procesów społeczno-gospodarczych w układzie przestrzennym. Przesłanki polityki regionalnej uwzględniały bardziej interes państwa niż interes społeczności lokalnych, co w konsekwencji przyczyniło się do znacznych różnicowań poziomu rozwoju regionalnego [Potoczek 2003, s. 41]. Jednocześnie procesy gospodarcze zainicjowane w 1989 r. przyczyniły się do narastania dysproporcji regionalnych, czego powodem był m.in. szybki rozwój obszarów metropolitalnych, zwłaszcza Warszawy, oraz obszarów wzdłuż granicy zachodniej, które stały się regionami sukcesu gospodarczego [Węclawowicz i in. 2003, s. 149].

Polityka regionalna rozpoczęła swój dynamiczny rozwój od momentu reformy administracji publicznej w 1999 r., w wyniku której powstały nowe szczeble samorządu terytorialnego. Ustanowiono wówczas drugi po rządzie podmiot tej polityki, jakim jest województwo. Przyjęto, iż realizowana w województwie polityka regionalna powinna pozwolić na:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego,
- utrzymanie i rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej,
- realizację zadań z zakresu użyteczności publicznej poprzez pozyskiwanie środków finansowych, publicznych i prywatnych,
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- wspieranie rozwoju kultury oraz ochronę i racjonalne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego, promocję walorów i możliwości rozwojowych województwa [Potoczek 2003, s. 41].

Tak więc w obecnych realiach istotne dla rozwoju regionu stało się odpowiednie połączenie polityki władz i samorządu województwa. W dotychczas ukształtowanym modelu dominującą rolę odgrywał rząd, wspomagany przez różnego typu agencje i instytucje od niego zależne, natomiast władze województwa wyposażone zostały w dość skromny zbiór instrumentów i zasobów finansowych. Instrumentem, który został wówczas przyjęty, był kontrakt wojewódzki. Podpisanie w 2001 r. pierwszych umów w ramach kontraktu dało początek nowoczesnej, spójnej polityce regionalnej państwa. Kontrakty wojewódzkie, łączące w jeden strumień środki pochodzące z różnych źródeł finansowania, przygotowywały Polskę do uczestnictwa w funduszach strukturalnych, w aspekcie zarówno zasad jego przygotowania, jak i zasad wdrażania. W trakcie realizacji pierwszej edycji (2001-2003) wprowadzono wiele niedociągnięć i błędów, ale generalnie jest to pozytywne przedsięwzięcie w zakresie systematyzacji i ułożenie wspólnych działań rządu i województwa samorządowego w kształtowaniu rozwoju regionalnego [Korenik 2004, s. 55].

Na początku XXI w. za najważniejszą przyczynę rozwoju polityki regionalnej w Polsce należy uznać integrację z Unią Europejską. Dzięki temu przybyły nowe możliwości w dziedzinie polityki regionalnej, nastawionej na wyrównywanie dysproporcji, a mianowicie fundusze strukturalne. Dzięki środkom finansowym zasilającym budżety samorządów polskie regiony stanęły przed szansą osiągnięcia szybszego wzrostu gospodarczego, wzrostu efektywności obecnie prowadzonej polityki regionalnej dzięki racjonalizowaniu wydatków, poprzez przyjęcie unijnego dorobku prawnego w zakresie polityki regionalnej i koordynację instrumentów strukturalnych [Korenik 2003, s. 177].

Proces dostosowania do wymogów i standardów UE należy uznać za zjawisko pozytywne, ponieważ ma ona znacznie większe doświadczenie w zakresie prowadzenia polityki regionalnej niż Polska, co powoduje, że nasz kraj przyjmuje od razu gotowe rozwiązania i cały system funkcjonowania [Mindur 2005, s. 12].

Jednym z dokumentów operacyjnych opracowywanym na poziomie krajowym, który służył przygotowywaniu Polski do wykorzystania funduszy strukturalnych, jest „Narodowy plan rozwoju”. Określa on działania, jakie Polska zamierza podjąć, przy wykorzystaniu środków wsparcia Unii Europejskiej, w celu zapewnienia warunków sprzyjających długotrwałemu wzrostowi gospodarczemu i podniesieniu poziomu życia mieszkańców.

Podstawą do podejmowania działań państwa w obszarze rozwoju regionalnego stał się dokument „Narodowa strategia rozwoju regionalnego” (NSRR), który ujmował strategiczne działania państwa w zakresie rozwoju regionalnego, takie jak elementy strategii rozwoju województw. NSRR na lata 2001-2006 jest obecnie jedną z istotnych strategii rozwoju kraju. Obecnie opracowano już założenia aktualizacji NSRR na nowy okres programowania, obejmujący lata 2007-2013.

Głównym programem realizującym politykę regionalną na poziomie regionów jest „Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego” (2004-2006). Jego zasadniczym celem jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz pre-

ciwdziałanie marginalizacji obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, a także integracji z UE [Zintegrowany program..., s. 68].

Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej rozważanych było kilka możliwych scenariuszy rozwoju regionalnego kraju. Pierwsza z hipotez mówiła o możliwości pogłębienia się różnic regionalnych poprzez koncentrację czynników rozwoju w aglomeracjach miejskich, tzw. lokomotywach rozwoju. Wsparcie płynące do najlepiej rozwiniętych polskich aglomeracji spowodowałoby ich szybki awans w hierarchii europejskiej jako znaczących regionów koncentracji innowacji, nauki, kultury. Postulaty pod adresem polityki rozwoju regionalnego rekomendowały wsparcie tych regionów i aglomeracji, które środki wsparcia byłyby w stanie wykorzystać najbardziej efektywnie. Dodatkowo ten scenariusz przewidywał wzrost procesów migracyjnych w relacji wieś-miasto. Wsparcie zaś obszarów słabiej zaludnionych powinno być realizowane wybiórczo, w odniesieniu do tych miast i regionów, które cechują się szczególnymi predyspozycjami do efektywnego rozwoju [Potoczek 2003, s. 81-82].

Druga hipoteza lansowała tzw. wyrównawczą politykę regionalną, której misją powinna być obrona istniejącego układu strukturalnego. Równoważenie rynków pracy w ujęciach lokalnym, regionalnym i ogólnokrajowym powinno być dokonane poprzez wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich [Potoczek 2003, s. 82].

Propozycja wprowadzenia zmian instytucjonalnych w realizację rozwoju regionalnego oraz zapewnienia większej swobody podejmowania decyzji na szczeblu regionów została zawarta po raz pierwszy w przyjętym przez Radę Ministrów 11 stycznia 2005 r. „Wstępnym projekcie narodowego planu rozwoju na lata 2007-2013”. Podstawę programową w następnym okresie programowania stanowić będą „Narodowy plan rozwoju” (NPR), „Narodowa strategia rozwoju regionalnego” oraz 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO). W realizacji rozwoju współuczestniczyć będą również programy sektorowe (SPO), tworzone na szczeblu centralnym [Grosse 2005, s. 24].

Priorytety i działania regionalnych programów operacyjnych powinny wynikać z kilku dokumentów, przede wszystkim z wojewódzkich strategii rozwoju regionalnego, „Projektu narodowej strategii rozwoju regionalnego”, „Strategicznych wytycznych wspólnoty” oraz „Narodowych strategicznych ram odniesienia”. Istotnym dokumentem są „Narodowe strategiczne ramy odniesienia” (NSRO), których wstępny projekt został zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2005 r. Jest to dokument określający priorytety i obszary wykorzystania oraz układ wdrożeniowy środków polityki spójności Unii Europejskiej w ramach budżetu 2007-2013. Są one przygotowywane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej na podstawie „Strategicznych wytycznych wspólnoty”, dotyczących polityki spójności, opracowanych przez Komisję Europejską oraz przyjętych przez Radę i Parlament UE, oraz na podstawie odpowiednich dokumentów strategicznych danego państwa członkowskiego. „Narodowe strategiczne ramy odniesienia” podlegają uzgodnieniu z Komisją Europejską i stanowią podstawę do

przygotowania programów operacyjnych, które również wymagają akceptacji Komisji Europejskiej.

3. Wyzwania stojące przed polską polityką rozwoju regionalnego

W literaturze dotyczącej problemów polityki rozwoju regionalnej napotyka się szereg wyzwań, jakie autorzy stawiają przed polityką obecnie realizowaną w Polsce.

Do najważniejszych wyzwań związanych z rozwojem regionalnym należy zaliczyć działania zmierzające do poprawy mechanizmu prawno-instytucjonalnego wykorzystania środków finansowych pochodzących z UE. Mechanizm ten miał szansę się rozwinąć i ukształtować, niezbędne jednak wydają się dalsze działania prowadzące do jego ulepszenia. Wobec przygotowań do nowego okresu planowania Unii Europejskiej (2007-2013) wskazuje się, iż skomplikowane procedury aplikacyjne stanowiły jeden z największych problemów pojawiających się w procesie wykorzystania środków finansowych z funduszy strukturalnych.

Kolejne wyzwanie dotyczy umiejętności strategicznego planowania polityki regionalnej na podstawie krajowych i regionalnych uwarunkowań, a także interesów rozwojowych [Grosse 2004, s. 189]. Polską administrację cechuje wiele słabości związanych z planowaniem strategicznym. Zarzuca się jej słabość merytoryczną opracowań, która odnosi się do nieuwzględniania planowania sekwencyjnego, polegającego na rozbiću działań na poszczególne etapy, brak analizy SWOT czy też brak propozycji odpowiedniego wdrażania i finansowania dokumentów. Dodatkowo planowaniu kierunkowemu zarzuca się rozbićcie na zbyt wiele celów i priorytetów, przez co utrudnione staje się ich osiągnięcie [Raport o polityce... 2004, s. 9]. Wiele dokumentów rządowych, a także tych na poziomie regionalnym, powstało w związku z akcesją Polski do struktur UE, która wymusiła dostosowania prawne, lub z chęci skorzystania z pomocy finansowej UE. Takie podejście do planowania strategicznego powoduje, że ma ono czysto instrumentalny charakter.

Kolejne wyzwanie związane jest z umiejętnością odpowiedniego wpływania na politykę spójności UE, tak aby skutecznie rozwiązywała polskie problemy. Istotne również, z punktu widzenia Polski, wydaje się właściwe projektowanie rozwiązań instytucjonalnych, tak aby najlepiej służyły osiągnięciu celów polityki regionalnej [Raport o polityce... 2004, s. 117].

Po roku obecności w strukturach unijnych i wstępnych doświadczeniach w zakresie wykorzystania środków pieniężnych pochodzących z funduszy europejskich można stwierdzić, że poza kilkoma dużymi aglomeracjami i poza pasmem zachodnich regionów przygranicznych realna wydaje się groźba peryferyalizacji regionów, szczególnie zaś w odniesieniu do regionów Polski Wschodniej. Rejony peryferyjne wprawdzie mogą oferować korzystne ulgi inwestycyjne i wielu pracowników, ale nie są w stanie przyciągnąć inwestycji. Podmioty gospodarcze chcące poprawić swoją pozycję na rynku,

choćby poprzez innowacje produktowe i procesowe, nie są w stanie partycypować w realizacji projektu i pokrywać części kosztów projektu ze środków własnych.

Istotnymi elementami polityki rozwoju regionalnego wydają się koncentracja i koordynacja działań rządu i samorządów wobec kontraktów wojewódzkich, a także problem zdolności absorpcyjnej środków pomocowych [Węclawowicz 2003, s. 154]. W zakresie korzystania z zewnętrznej pomocy finansowej realnie wydaje się zagrożenie nadmierną zależnością od tej pomocy i niepodejmowanie własnego wysiłku w celu pozyskiwania własnych środków rozwojowych [Hausner 2001].

Polska polityka rozwoju regionalnego powinna, wykorzystując europejskie mechanizmy integrujące, kształtować warunki rozwoju konkurencji, innowacji i aktywności indywidualnej [Mikołajczyk, Toczyski 2001, s. 96]. Powinna też inicjować i wspomagać przedsięwzięcia społeczno-gospodarcze, w tym instytucji kapitałowych i samorządów terytorialnych oddziałujących na dynamiczny rozwój kraju. Aktywna polityka państwa powinna oddziaływać na przyspieszenie rozwoju ośrodków zapóźnionych cywilizacyjnie. Możliwe to będzie poprzez tworzenie warunków do realizacji przedsięwzięć efektywnych społecznie i ekonomicznie.

Z punktu widzenia sukcesu polskich regionów istotne wydaje się również zwrócenie uwagi na większą spójność polityki przestrzennej z polityką regionalną na etapie długookresowego planowania opracowywanego zarówno na szczeblu państwowym, jak i na szczeblu regionalnym [Raport o polityce... 2004, s. 127].

4. Podsumowanie

Wskazane wyzwania dla polskiej polityki rozwoju regionalnego mają charakter postulatywny, a ich spełnienie uzależnione jest w dużym stopniu od współpracy i zaangażowania dwóch podmiotów kreujących rozwój na poziomie regionów, mianowicie rządu i samorządu województwa. Biorąc pod uwagę pierwsze doświadczenia w zakresie wykorzystania środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, można powiedzieć, że najważniejszym wyzwaniem wydaje się wprowadzenie w przyszłym okresie programowania 16 regionalnych programów operacyjnych, co powinno mieć ogromne znaczenie dla decentralizacji całego systemu polityki regionalnej w Polsce. W ramach 16 RPO funkcje instytucji zarządzającej pełnić będą samorządy województw. Oznacza to przekazanie samorządom województw nie tylko kompetencji w zakresie realizacji finansowej programów oraz monitoringu i ewaluacji tych programów, ale również konsultacji z urzędnikami UE w celu monitorowania pomocy UE. Samorządy te odgrywają więc istotną rolę w planowaniu programów oraz wyborze poszczególnych projektów, zgodnie ze strategiami rozwoju.

Jak wskazywali eksperci, przez rozpoczęciem prac nad programami operacyjnymi, by móc skutecznie realizować politykę regionalną na szczeblu województw w kolejnych

okresach programowania, należy podjąć kolejne działania, a mianowicie takie jak [Grosse 2005, s. 123-124]:

- przeprowadzenie reformy finansów publicznych, która zapewni na szczeblu regionalnym rzeczywistą możliwość samodzielnego współfinansowania regionalnych programów operacyjnych,
- stworzenie podstaw prawnych skutecznego wieloletniego planowania wydatków z budżetu państwa oraz budżetów samorządów, które będzie umożliwiać realny i wiarygodny wpływ planów finansowych na ścieżki ich trwałego finansowania,
- ustrojowe wzmocnienie samorządu województw poprzez wzrost kompetencji i inny podział zadań publicznych między szczeblami samorządu terytorialnego,
- wyeliminowanie politycznych konfliktów i rywalizacji na szczeblu wojewódzkim pomiędzy marszałkiem i wojewodą.

Podjęcie tych działań, a także staranne opracowanie regionalnych programów operacyjnych, zgodnie z rzeczywistymi potrzebami regionu, powinno przyczynić się do lepszego, bardziej efektywnego zarządzania rozwojem regionalnym, w dłuższej zaś perspektywie powinno zbliżyć polskie regiony do lepiej rozwiniętych regionów europejskich.

Literatura

- Goźdźiak G., *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002 nr 2-3.
- Grosse T. G., *Analiza możliwości wprowadzenia regionalnego systemu zarządzania funduszami strukturalnymi UE w Polsce w latach 2007-2013*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Grosse T. G., *Polskie wyzwania polityki rozwoju regionalnego*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004 nr 1.
- Hausner J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001 nr 1.
- Korenik S., *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*, AE, Wrocław 2003.
- Korenik S., *Współczesne uwarunkowania polityki rozwoju regionalnego*, [w:] Z. Przybyła, J. Sokołowski, *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1033, AE, Wrocław 2004.
- Mikolajczyk A., Toczyski W., *Polityka regionalna w Polsce*, Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2001.
- Mindur M., *Polityka regionalna w Polsce wobec członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] J. Kaja, K. Piech, *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013.
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Agencji TNOiK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003.
- Raport o polityce regionalnej, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2004.
- Stawasz D., *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich regionów*, Uniwersytet Łódzki, Łódź, 2000.
- Węclawowicz G. i in., *Aktualizacja raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju dla Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2003 (dostępny na stronie internetowej <http://www.igipz.pan.pl/miasto/zbiory/zbiory.htm>).

Winiarski B., *Polityka gospodarcza*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.
Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego na lata 2004-2006, Załącznik do Rozporządzenia
Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (DzU 2004 nr 166, poz. 1745).

CHALLENGES FOR POLISH REGIONAL DEVELOPMENT POLICY

Summary

The article concerns the problem of regional policy and its development in Polish conditions. This issue is given some special interest not only in Poland. Polish accession to EU structures opens the period where forceful and efficient regional policy is perceived as a big chance for Polish regions, especially localized in the eastern part of the country. The author aims to describe and formulate the most important challenges for Polish regional development policy.