

ROLA REALIZOWANEJ W POLSCE POLITYKI REGIONALNEJ W STYMULOWANIU ROZWOJU REGIONÓW POLSKI WSCHODNIEJ

Nie polityka powinna rządzić ludźmi, lecz ludzie polityką
Napoleon Bonaparte

Wprowadzenie

Dynamika i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego regionów uzależnione są od realizowanej w stosunku do nich polityki. Polityka regionalna w Polsce w różnych okresach realizowana była ze zmiennym natężeniem. Jej intensywność i formy realizacji determinowane były uwarunkowaniami gospodarczymi i politycznymi, właściwymi dla różnych okresów historycznych. Obecnie na rozwój polskich regionów w dużym stopniu wpływa współpraca w ramach Unii Europejskiej i decyzje podjęte na jej szczeblu. Członkostwo w Unii Europejskiej stwarza dużą szansę na przyspieszenie rozwoju polskich regionów, w tym zwłaszcza możliwość korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

W rozdziale przedstawiono ewolucję polityki regionalnej w Polsce, w tym przede wszystkim kierunki w polityce regionalnej realizowane w warunkach uczestnictwa Polski w strukturach Unii Europejskiej. Przeanalizowano także prawdopodobne kierunki realizacji polityki spójności w przyszłości. W końcowej części zaproponowano pewne własne rekomendacje dotyczące pożądanych kierunków realizacji polityki regionalnej.

1. Ewolucja polityki regionalnej w Polsce

Po zakończeniu okresu zaborów i odzyskaniu niepodległości głównym priorytetem polityki było scalenie poszczególnych ziem nowo powstałego państwa, głów-

nie przez zespolenie systemu komunikacyjnego poszczególnych obszarów kraju, które były uprzednio podzielone między różnych zaborców. Polityka ukierunkowana przestrzennie koncentrowała się głównie na rozbudowie połączeń kolejowych oraz zmniejszeniu dysproporcji między obszarami, należącymi uprzednio do poszczególnych zaborców [Winiarski 1976]. Plany gospodarcze podporządkowane były koncepcji rozwoju przemysłu ciężkiego i obronnego. Zaowocowało to tworzeniem i rozbudową wielu okręgów przemysłowych na terenie wybranych regionów dzisiejszej Polski Wschodniej, m.in. wspomnianego już Centralnego Okręgu Przemysłowego i Staropolskiego Zagłębia Przemysłowego. Regionalnie ukierunkowana polityka, w okresie międzywojennym odznaczała się etatyżmem. Dla tamtego okresu wydaje się to jednak właściwe, w odniesieniu do industrialnego charakteru gospodarki, opartej na przemyśle ciężkim i zbrojeniowym, w obliczu zagrożenia wynikającego z niestabilnej sytuacji międzynarodowej. Co więcej, po wielkim kryzysie światowym, keynesowska doktryna interwencjonizmu państwowego zyskała jeszcze na popularności zarówno w Polsce, jak i w innych krajach [Waldziński 2005, s. 121].

Po drugiej wojnie światowej, w czasach gospodarki centralnie sterowanej planowanie regionalne podejmowane było odgórnie. Główną ideą przyświecającą realizacji polityki rozwoju regionów było w miarę równomierne rozmieszczanie zakładów przemysłowych oraz ścisłe planowanie przestrzenne. W odniesieniu do polityki regionalnej charakterystyczne dla gospodarki centralnie sterowanej było [Szlachta 1993, s. 8-9]:

- preferowanie wielkiej skali produkcji w poszczególnych sektorach gospodarki, zwłaszcza w przemyśle;
- brak samorządów terytorialnych na poziomie regionalnym i lokalnym, które traktowane były jako szczeble podlegające administracji centralnej;
- realizowanie autokratycznie narzuconej specjalizacji produkcji, głównie w kierunku rozwoju przemysłu ciężkiego i militarno-wojskowego;
- dewastacja środowiska i brak poszanowania zasobów naturalnych, traktowanych jako tzw. dobra wolne, a więc nie mające ceny;
- relatywnie niewielka skala rozpiętości regionalnych, do czego przyczyniała się znaczna skala transferu środków z regionów bogatszych do biedniejszych, zgodnie z przyjętą polityką ekonomiczną państwa, dążącą do unifikacji struktur regionalnych kraju.

Jednak etatyżm powojenny znacznie różnił się od przedwojennego. Podczas gdy w okresie międzywojennym mieścił się on w logice gospodarki rynkowej, to w okresie gospodarki centralnie sterowanej miał charakter ideologiczny. Socjalistyczna doktryna polityczna odcinała się od własności prywatnej i zasad gospodarki rynkowej [Waldziński 2005, s. 132].

W pierwszych latach transformacji systemowej w Polsce polityka regionalna została w drastyczny sposób ograniczona. Wynikało to z przyjętego liberalnego podejścia do modelu rozwoju regionalnego. W tym czasie lansowana była koncepcja

polityki odwołująca się do Konsensusu Waszyngtońskiego i programów stabilizacyjnych Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego, z których wynikały neoliberalne zalecenia tworzenia długookresowego wzrostu. Opowiadała się za ograniczeniem paternalizmu państwa, właściwego dla gospodarki socjalistycznej oraz komercjalizacją sfery usług publicznych [Woźniak 2008, s. 11].

Ponadto, problemy związane z procesami transformacji skłoniły władze do koncentrowania działań przede wszystkim na przebudowie ustroju społeczno-ekonomicznego i łagodzenia związanych z tym problemów, głównie zwalczaniu inflacji. Przy bardzo ograniczonym instrumentarium finansowym politykę regionalną sprowadzono do minimum, podejmując jedynie doraźne działania, wymuszone koniecznością przewyższania najbardziej palących problemów, głównie zwalczania zwiększającego się bezrobocia.

Wśród głównych przyczyn zapaści polityki regionalnej w tym okresie wymienia się: ograniczenia budżetowe i kredytowe, brak polityki strukturalnej, wadliwe założenia i sposoby prowadzenia prywatyzacji, brak środków na aktywne formy zwalczania bezrobocia, niedostateczną skalę oferowanych dóbr i usług publicznych, zbyt duże stopy procentowe, brak instytucji finansowych i banków regionalnych i komunalnych oraz brak wydzielonego funduszu o orientacji regionalnej [Winiarski 2003]. Politykę regionalną prowadzoną w Polsce po 1990 r. charakteryzował zatem przede wszystkim: nadmierny centralizm, niedostatek środków finansowych i ich rozproszenie, przewaga działań o charakterze doraźnych interwencji oraz brak całościowej koordynacji działań [Szymła 2000].

Po pierwszych latach transformacji, charakteryzujących się chaotycznymi działaniami w dziedzinie polityki regionalnej, nastąpiło ponowne zainteresowanie tą dziedziną interwencji publicznej. Podstawową przesłanką podjęcia aktywnej polityki regionalnej w Polsce była konieczność dostosowania się w tej kwestii do reguł obowiązujących w krajach Unii Europejskiej. Wraz z podjęciem starań o wejście do Unii Europejskiej, Polska musiała podjąć wiele działań dostosowawczych, w tym także obejmujących formalno-prawne aspekty prowadzenia polityki regionalnej, co spowodowało wzrost zainteresowania problematyką polityki rozwoju regionalnego oraz powrót do planowania rozwoju na szczeblu regionalnym. Przyjęcie unijnej polityki regionalnej stanowiło bowiem jeden z warunków członkostwa w tym ugrupowaniu oraz uczestnictwa w stosowanych przez nie formach wsparcia rozwoju regionalnego. W wyniku negocjacji Polski z Unią Europejską trwających od kwietnia 2000 r. do października 2002 r. Polska została dopuszczona do uczestnictwa w polityce spójności Unii Europejskiej oraz korzystania po akcesji z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na zasadach dostępnych dla innych krajów członkowskich. Konieczność prowadzenia aktywnej polityki regionalnej zarówno na szczeblu centralnym, jak i w poszczególnych regionach znalazła wyraz w ujmowaniu i wytyczaniu zasad tej polityki w wielu oficjalnych dokumentach rządowych oraz przyjmowanych w tym zakresie rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Procesy integracyjne z krajami Unii

Europejskiej wymusiły podejmowanie działań zgodnych z regionalną polityką spójności stosowaną w tych krajach.

Zostały podjęte intensywne działania na rzecz programowania rozwoju regionalnego, czego wyrazem było konstruowanie wielu aktów prawnych i dokumentów strategicznych dla kolejnych, kilkuletnich okresów programowania, zgodnych z wytycznymi unijnymi.

2. Wpływ europejskiej polityki spójności na polską politykę regionalną

W krajach Unii Europejskiej zagadnienia rozwoju społeczno-gospodarczego oraz konkurencyjności regionów stanowią obecnie kluczowy przedmiot rozważań teoretycznych, jak również rozwiązań praktycznych. W znacznym zakresie kraje te interwenują w procesy spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej regionów, ponieważ nadmierne różnice w poziomie rozwoju poszczególnych regionów stanowią barierę, utrudniającą funkcjonowanie wspólnego rynku. W związku z tym główną przesłanką prowadzenia europejskiej polityki regionalnej jest dążenie do zmniejszenia dysproporcji rozwojowych poszczególnych obszarów UE i upodabnianie struktur gospodarczych państw i regionów członkowskich w sferze gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Chociaż europejska polityka regionalna zawsze charakteryzowała się dużym interwencjonizmem w procesy rozwoju regionalnego, to jej formy podlegają ciągłej ewolucji²⁰.

Uwzględnianie uwarunkowań przestrzennych i wprowadzenie polityki regionalnej w programowaniu polityki widoczne było już w latach 30. XX w. Niewątpliwie przyczyniła się do tego sytuacja gospodarcza większości krajów świata i kryzys światowy, ujawniający problemy społeczno-gospodarcze występujące w różnym stopniu na poszczególnych obszarach.

W latach powojennych państwa Europy Zachodniej realizowały politykę regionalną określaną mianem scentralizowanego paradygmatu rozwoju regionalnego, która zakładała, że wyłącznym podmiotem polityki regionalnej było państwo²¹. W latach 70. XX w. nastąpiło odejście od tej koncepcji. W tym czasie, ze względu na dominację liberalnego modelu gospodarczego, w sposób drastyczny zmniejszyły się możliwości finansowe państwa i tym samym jego zdolność do stosowania tradycyj-

²⁰ Ze względu na ogólną dostępność dokumentów legislacyjnych i programowych, tworzonych na szczeblu Unii Europejskiej i w Polsce, przedstawianie ich szczegółowych zapisów mija się z celem, zatem w tym rozdziale ograniczono się do skrótowego przedstawienia najważniejszych dokumentów i głównych elementów charakteryzujących kierunki polityki unijnej i polskiej, szerzej na ten temat: [Klamut 2010a; Kudelko 2010b, 2011a; Ładysz 2008; Szlachta 2012; Szlachta, Zaleski 2009].

²¹ Polityka tego okresu nazywana bywa w nauce regionalizmem odgórnym (*top-down regionalism*), por.: [Keating 1998].

nych narzędzi polityki regionalnej. Jednocześnie wystąpiły nowe zjawiska, takie jak liberalizacja polityki gospodarczej, globalizacja, rozwój powiązań sieciowych i przyspieszenie postępu technologicznego. Przesądziło to o podjęciu reorientacji polityki regionalnej i głębokich zmian, zarówno odnośnie do jej podmiotów, jak i celów oraz narzędzi. Najbardziej charakterystyczną z zaistniałych zmian była utrata przez państwo monopolu na realizację polityki regionalnej, które stało się w tej kwestii jednym z partnerów, obok samorządów terytorialnych, podmiotów gospodarczych, społecznych i innych oraz instytucji ponadnarodowych [Pietrzyk 1992, 1998, 2001].

Oficjalnie pojęcie *polityki spójności* wprowadził Jednolity Akt Europejski z 1986 r., który dodał do traktatu założycielskiego Wspólnot Europejskich rozdział o polityce strukturalnej poświęcony spójności ekonomicznej i społecznej. Stwierdzono w nim, że Wspólnoty powinny wyrównywać różnice między najbiedniejszymi a najbogatszymi regionami przez realizację wspólnej polityki strukturalnej. Wiązało się to z decyzją o utworzeniu wspólnego rynku, bowiem sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku europejskiego wymagało prowadzenia działań zmierzających do uzyskania zbliżenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego wchodzących w jego skład obszarów [Kudęłko 2011]. Podpisany w 1992 r. Traktat z Maastricht, nazywany „Traktatem o Unii Europejskiej”, zainicjował działania wprowadzające Unię Gospodarczą i Walutową, rozpoczynając tym samym nowy jakościowo etap w rozwoju polityki spójności i polityki regionalnej Unii Europejskiej. Jeszcze mocniej zaakcentowano w nim potrzebę zdynamizowania działań w kierunku uzyskania większej spójności, co znalazło wyraz w zapisie w art. 158 Traktatu z Maastricht, w którym stwierdza się, że w celu wszechstronnego i harmonijnego rozwoju Unii jako całości będą realizowane działania prowadzące do spójności ekonomicznej i społecznej, a w szczególności – zredukowanie różnic w poziomach rozwoju poszczególnych regionów, w tym zmniejszanie zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych.

Tradycyjnie działania polityki regionalnej Unii Europejskiej koncentrowały się przede wszystkim na obszarach problemowych, o relatywnie najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Ich założeniem było niwelowanie różnicowań regionalnych, realizowane przez pomoc najsłabszym regionom w tworzeniu trwałych podstaw do ich rozwoju. Uznano jednak, że polityka o charakterze wyłącznie prowyrównawczym okazała się mało skuteczna, bowiem różnicowania w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w ramach Unii Europejskiej systematycznie się powiększały. Stało się tak głównie dlatego, że skala pomocy była za mała w stosunku do istniejących potrzeb. Często również regiony biedne lub peryferyjne nie były w stanie efektywnie wykorzystać uzyskiwanej pomocy. Dochodziło też do swoistego uzależnienia od pomocy zewnętrznej i pozbawienia bodźca do mobilizowania endogenicznego potencjału rozwojowego poszczególnych regionów [Hausner *et al.* 1998].

Ewolucja europejskiej polityki spójności dokonywała się w warunkach debaty dotyczącej ścierania się poglądów doktryny neokeynesowskiej i neoliberalnej na gruncie polityki regionalnej. W myśl doktryny neokeynesowskiej interwencja

państwa w odniesieniu do regionów słabiej rozwiniętych przejawia się w realizacji programów mających doprowadzić do wyrównania dysproporcji rozwojowych i osiągnięcia większej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Natomiast podejście neoliberalne traktuje takie działanie jako mało efektywne, utrudniające rozwój całej gospodarki kraju, w wyniku ograniczenia środków, które mogłyby być przeznaczone na wsparcie najbardziej efektywnych centrów rozwoju [Szlachta 1992].

Uznano zatem, że obok wspierania regionów opóźnionych w rozwoju, powinno się jednocześnie dążyć do wzmacniania innowacyjności i konkurencyjności Unii w układzie globalnym.

Innym uwarunkowaniem modernizacji polityki spójności, a jednocześnie poważnym dla niej wyzwaniem stały się planowane kolejne rozszerzenia Unii Europejskiej o nowych członków. Nowo włączane kraje charakteryzowały się znacznie niższym poziomem rozwoju w stosunku do tzw. starych członków. Wytyczne co do dalszego rozwoju polityki spójności, uwzględniające uczestnictwo i finansowanie rozwoju nowych jej członków znalazły wyraz w dokumencie: *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, określającej zasady programowania UE na lata 2000-2006 [Agenda 2000... 1997]. Dokonane w nim modyfikacje zasad prowadzonej polityki polegały m.in. na uproszczeniu procedur, zwiększeniu przejrzystości finansowej i większej niż dotychczas koncentracji, co miało służyć utrzymaniu skuteczności polityki spójności w nowych uwarunkowaniach i większej efektywności wydatkowania środków, wobec zwiększonej liczby beneficjentów.

Polityka spójności w wyraźny sposób została powiązana z polityką konkurencyjności, której priorytety przyjęto w Strategii Lizbońskiej z marca 2000 r., zmodyfikowana następnie przez tzw. Odnowioną Strategię Lizbońską, obowiązującą w latach 2005-2010 [Partnerstwo na rzecz... 2004]

Głównym założeniem Strategii Lizbońskiej było przekształcenie Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną, dynamiczną i opartą na wiedzy gospodarkę na świecie. Uzgodniono, że dążenie do takiego stanu będzie odbywało się w ramach realizacji następujących celów [The Lisbon Strategy... 2002]:

- stworzenia dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy;
- pogłębienia liberalizacji i integracji rynków (głównie w obszarze telekomunikacji, energetyki, transportu, usług pocztowych, usług finansowych);
- utrzymania trwałego i dynamicznego wzrostu gospodarczego;
- przywrócenia pełnego zatrudnienia (ograniczenie bezrobocia do możliwie najniższego poziomu) oraz stworzenie nowych „lepszych” miejsc pracy;
- wyrównywania różnic w dochodach społeczeństw oraz reformowania systemów ubezpieczeń społecznych.

W wyniku ewolucji polityki spójności Unii Europejskiej, obecnie polityka ta w stosunku do regionów słabo rozwiniętych opowiada się za przejściem od typowo wyrównawczej polityki do polityki wspierania konkurencyjności. Polityka spójności nakierowana jest na działania proefektywnościowe, tzn., że preferuje rozwój takich

dziedzin, które pobudzając rozwój gospodarek, zwiększają jednocześnie ich konkurencyjność. Jej celem są obecnie nie tylko działania dążące do wyrównania poziomu rozwoju regionów, ale także związane z podnoszeniem ich poziomu konkurencyjności i innowacyjności, co ma odbywać się przez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia, dzięki zwiększaniu ilości i poprawie jakości miejsc pracy, inwestycjom w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy. Takie podejście nabiera coraz większego znaczenia wobec postępujących na świecie procesów globalizacyjnych, które coraz bardziej zaostrzają walkę konkurencyjną między regionami i podmiotami gospodarczymi usytuowanymi na ich terenie. W dalszym ciągu głównym celem polityki spójności jest zmniejszanie dysproporcji rozwojowych i upodabnianie struktur gospodarczych państw członkowskich w sferze gospodarczej, społecznej i terytorialnej, ale niwelowanie dysproporcji między regionami europejskimi polega przede wszystkim na dynamizowaniu rozwoju obszarów opóźnionych i stymulowaniu w nich zmian strukturalnych, pod kątem wyzwań nowoczesnej gospodarki.

Podnoszenie konkurencyjności regionów traktuje się obecnie jako podstawę ich rozwoju w długim horyzoncie czasu. Zastrzega się jednak, że tworzenie warunków do podnoszenia konkurencyjności regionów nie może przyczyniać się do pogłębiania różnic międzyregionalnych. Wręcz przeciwnie, powinno dążyć się do zwiększania poziomu ich spójności społeczno-ekonomicznej.

W obecnym okresie programowania, w latach 2007-2013, realizacja polityki spójności odbywa się w ramach trzech celów:

- *Konwergencja* – cel ten zorientowany jest na wspieranie wzrostu gospodarczego i tworzenie miejsc pracy w regionach najslabiej rozwiniętych, tj. takich, w których PKB na jednego mieszkańca kształtuje się poniżej 75% średniej unijnej.
- *Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie* – cel mający za zadanie wspieranie zmian strukturalnych i zmian na rynku pracy w regionach nie kwalifikujących się do wsparcia w ramach celu konwergencja.
- *Europejska współpraca terytorialna* – w ramach tego celu wspierana jest konkurencyjność terytorialna oraz harmonijny i zrównoważony rozwój terytorium UE w ramach trzech komponentów: transgranicznego, transnarodowego oraz międzyregionalnego.

W zmianie celów polityki spójności widać wyraźnie tendencję do stopniowego przechodzenia od celów wyłącznie prowyrównawczych na rzecz celów i działań związanych z wdrażaniem Strategii Lizbońskiej. Nowością jest to, że zasięg polityki spójności został rozszerzony o aspekt terytorialny, przez wprowadzenie obok spójności gospodarczej i społecznej także spójności terytorialnej (przestrzennej). Dodany aspekt terytorialny stanowi wzmocnienie dotychczas realizowanej polityki spójności przez poprawę integracji terytorialnej Unii Europejskiej.

Polityka spójności UE dąży do osiągnięcia konwergencji na trzech płaszczyznach, a mianowicie gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Działania na rzecz zwiększania spójności gospodarczej mają zmierzać do zmniejszenia różnicowań w poziomie

rozwoju gospodarczego między poszczególnymi regionami. Spójność społeczna oznacza zmniejszanie zróżnicowań w efektywnym wykorzystaniu kapitału ludzkiego oraz poziomie życia. Zwiększanie spójności przestrzennej odbywa się przez eliminowanie barier dostępności regionów, zwłaszcza regionów peryferyjnych, w celu umożliwienia im lepszej komunikacji i powiązań z obszarami położonymi centralnie.

Wytyczne Unii Europejskiej na lata 2007-2013, skierowane do państw członkowskich zostały zawarte w dokumencie opracowanym na poziomie Unii Europejskiej, jako Strategiczne Wytyczne Wspólnoty [*Polityka spójności...* 2006]. Wytyczne te stanowią podstawę do działań rozwojowych podejmowanych w państwach beneficjentach w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz do konstruowania przez państwa członkowskie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, a w ich ramach także Programów Operacyjnych.

W myśl Strategicznych Wytycznych Wspólnoty programy współfinansowane w ramach polityki spójności powinny dążyć do skoncentrowania zasobów na następujących trzech priorytetowych działaniach:

- zwiększaniu atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast przez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz ochronę potencjału ich środowiska;
- wspieraniu innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy przez zwiększanie potencjału w dziedzinie badań naukowych i innowacji, w tym w sektorze nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych;
- tworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy przez zainteresowanie większej liczby osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Zwiększanie konkurencyjności Unii Europejskiej ma być realizowane głównie przez zwiększone nakłady na badania i rozwój oraz budowanie gospodarki opartej na wiedzy (GOW). Wobec nasilających się procesów globalizacji i konkurencyjności, GOW staje się w ostatnich latach głównym czynnikiem dynamizacji rozwoju gospodarczego w skali zarówno krajowej, jak i regionalnej [Kudelko 2011c].

W ten sposób została podjęta próba pogodzenia dwóch, wydawałoby się, wykluczających się wzajemnie celów: równości i efektywności, tj. zwiększania efektywności gospodarczej i wyrównywania poziomu rozwoju poszczególnych regionów.

Polityka spójności na lata 2007-2013 zakłada, że działania na rzecz wzrostu spójności będą jednocześnie podnosić poziom konkurencyjności Unii Europejskiej. Zakłada się, że wkład polityki spójności w realizację priorytetów Strategii Lizbońskiej, odnoszących się do zwiększania konkurencyjności, ma odbywać się na kilka sposobów, tj. przez:

- inwestowanie w dziedziny o wysokim potencjale wzrostu gospodarczego;
- inwestowanie w motory wzrostu i zatrudnienia (inwestycje w kapitał ludzki, technologie informacyjno-komunikacyjne, innowacje, edukację i szkolenia);

- wspieranie wdrażania wspólnych strategii w perspektywie średnio- i długookresowej;
- rozwijanie efektu synergii i komplementarności z innymi politykami wspólnotowymi;
- mobilizowanie dodatkowych zasobów, w szczególności przez przesuwanie środków na inwestycje na dziedziny, w których wydatki mogą okazać się najskuteczniejsze i mieć największą wartość dodaną;
- poprawę zarządzania przez stosowanie jednolitego systemu do realizacji wszystkich programów spójności;
- promowanie zintegrowanego podejścia do spójności terytorialnej, tzn. kwestie gospodarcze, społeczne i dotyczące ochrony środowiska mają być łącznie uwzględnione w zintegrowanych strategiach na rzecz rozwoju obszarów miejskich i wiejskich.

Dokumentem zastępującym i będącym kontynuacją założeń Strategii Lizbońskiej jest *Strategia Europa 2020* [*Europa 2020*...2010]. W dalszym ciągu, jako główne wyzwanie Europy wskazuje się w niej na zdynamizowanie stopy wzrostu w Europie i zwiększenie poziomu zatrudnienia. Dodatkowym krótkoterminowym wyzwaniem stało się odpowiednie przeprowadzenie reformy systemu finansowego, w celu pomyślnego wyjścia z kryzysu oraz koordynacja działań w ramach unii gospodarczej i walutowej.

Założeniem *Strategii Europa 2020* jest osiągnięcie wzrostu gospodarczego, który ma być [*ibidem*]:

- inteligentny – dzięki bardziej efektywnym inwestycjom w edukację, badania naukowe i innowacje;
- zrównoważony – dzięki zdecydowanemu przesunięciu w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i konkurencyjnego przemysłu;
- sprzyjający włączeniu społecznemu – ze szczególnym naciskiem na tworzenie nowych miejsc pracy i ograniczanie ubóstwa.

Należy zwrócić uwagę, że mimo że obecnie polityka regionalna jest w dużej części realizowana i planowana pod kątem realizacji założeń polityki spójności, to powszechnie stosowane, zamiennie określanie polityki spójności mianem polityki regionalnej jest zbyt dużym uproszczeniem. Polityka spójności ma szerszy zasięg niż polityka regionalna. Polityka spójności ma charakter ponadsektorowy. Podstawowym polem jej oddziaływania jest podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i konkurencyjności państw i regionów. To, że zajmuje się ona szeroko pojętą polityką rozwoju, oznacza że jej zasięg jest bardzo obszerny i wiąże się z większością polityk realizowanych w ramach Unii Europejskiej, a także państw i regionów. Specyfika polityki spójności powoduje, że trudno jest ją sklasyfikować i wydzielić spośród innych rodzajów prowadzonych polityk. Ograniczenie zasięgu polityki spójności do konkretnych sektorów i obszarów oddziaływania nastrocza wiele trudności. Działania związane z rozwojem wpisują się w działania właściwe różnym rodzajom polityk sektorowych i branżowych, i poza polityką regionalną, wiążą się także z po-

lityką: strukturalną, przemysłową, inwestycyjną, naukową, innowacyjną, społeczną, rozwoju obszarów wiejskich, ochrony środowiska, budżetową. Polityka spójności ma charakter interdyscyplinarny. Można powiedzieć, że jest swojego rodzaju klamrą spinającą wiele rodzajów działań z zakresu różnych dziedzin rozwoju. Z tego względu polityka spójności jest jednym z najważniejszych obszarów polityki europejskiej. Pełni funkcję nadrzędną i integrującą w stosunku do innych polityk horyzontalnych i sektorowych, ponieważ uwzględnia oddziaływania różnorodnych instrumentów ukierunkowanych na rozwój społeczno-gospodarczy [Kudelko 2010a].

Europejska polityka spójności wywiera poważny wpływ na wybór celów przyjmowanych w strategiach rozwoju krajów i regionów, a także na sposób ich osiągania [Klamut 2009]. Polityka regionalna realizowana w Polsce począwszy od końca lat 90. nawiązuje w sposób wyraźny do unormowań unijnych polityki regionalnej i celów polityki spójności, co przejawia się w podejmowanych działaniach i w zapisach dokumentów strategicznych i legislacyjnych.

Wdrożenie w Polsce zasad polityki regionalnej na wzór krajów Europy Zachodniej znalazło wyraz już w zapisach konstytucyjnych z 1997 r., które zakładają decentralizację władzy publicznej, samodzielność wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, nadanie im osobowości prawnej [*Konstytucja...1997*, art. 15, 163, 165]. W tym duchu została opracowana i wdrożona w Polsce reforma administracyjna, której głównym celem była decentralizacja funkcji państwa oraz upodmiotowienie regionów.

Zgodnie z zapisami *Ustawy o zasadach rozwoju regionalnego* [*Ustawa... 2000*], polityka regionalna miała koncentrować się na:

- rozwoju poszczególnych obszarów kraju, poprawie jakości i warunków życia mieszkańców oraz poziomie zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych;
- stwarzaniu warunków do podnoszenia konkurencyjności wspólnot samorządowych;
- wyrównywaniu różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów kraju oraz wyrównywaniu szans obywateli państwa bez względu na miejsce zamieszkania, a także zmniejszaniu zacofania obszarów słabo rozwiniętych i mających najmniej korzystne warunki rozwoju.

W latach 2000-2006, główne narzędzie i podstawę programowania średnio-okresowej polityki rozwoju regionalnego w Polsce stanowiła *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego* [*Uchwała ... 2000*]. Zapisanym w niej strategicznym celem było tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską.

Jednocześnie szesnaście nowych województw przygotowało strategie rozwoju regionalnego, które stały się podstawowym instrumentem realizacji polityki intraregionalnej.

Propozycje działań w okresie pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej zawierały się w *Narodowym Planie Rozwoju 2004-2006* (przyjętym przez

Radę Ministrów 14 stycznia 2003 i skorygowanym zgodnie z decyzją Rady Ministrów z 11 lutego 2003 r.). Na jego podstawie sformułowane zostały Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Suport Framework – CSF*), dokumentu określającego kierunki i wysokość wsparcia ze strony funduszy strukturalnych UE.

Obecnie w Polsce polityka rozwoju prowadzona jest na podstawie *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* [*Ustawa...* 2006]. Najważniejsze zmiany, jakie wprowadziła *Ustawa*, w stosunku do poprzednio obowiązującej, to likwidacja *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* i wprowadzeniu obowiązku opracowania nowego dokumentu – *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015* [*Strategia Rozwoju Kraju...* 2006].

Ważną zmianą była także decentralizacja realizacji polityki spójności w Polsce, przez stworzenie szesnastu regionalnych programów operacyjnych, odrębnych dla każdego województwa. Ponadto, stworzono *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej*, dla dodatkowego wsparcia pięciu najsłabszych regionów.

Strategia Rozwoju Kraju (SRK) jest nadrzędnym, wieloletnim dokumentem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, określającym cele i priorytety polityki rozwoju kraju oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić, stanowiącym punkt odniesienia zarówno dla innych strategii i programów rządowych, jak i opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Priorytetami strategicznymi zawartymi w niej są: wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki; poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej; wzrost zatrudnienia i podniesienia jego jakości; budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa; rozwój obszarów wiejskich; rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej. W jej konstruowaniu wyraźnie widoczny jest wpływ europejskiej polityki spójności. *SRK* w dużej mierze przyjmuje założenia zawarte w *Narodowej Strategii Spójności (NSS)*, która z kolei została opracowana na podstawie wytycznych europejskiej polityki spójności i określa kierunki wsparcia pochodzące z unijnych instrumentów finansowania polityki spójności [*Narodowe Strategiczne Ramy...* 2007]. Misją *Narodowej Strategii Spójności* jest podniesienie jakości życia mieszkańców regionów Polski i osiągnięcie większej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej z innymi krajami Unii Europejskiej. Dlatego też cele *NSS* i *KSR* są w dużym stopniu zbieżne. W realizacji polityki rozwoju wykorzystuje się środki budżetu państwa oraz środki pochodzące z UE i innych źródeł zagranicznych. Obecność polityki spójności w *KSR* jest zatem widoczna zarówno na poziomie konstrukcji celów rozwojowych, jak i planowanych źródeł ich finansowania. Jako cel strategiczny przyjęto w tym dokumencie tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Zniesienie obowiązku przygotowywania dokumentu, jakim była *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego* nie było właściwym posunięciem, ponieważ spowodowało lukę w obszarze programowania rozwoju regionalnego w średnim horyzoncie czasu. *Strategia Rozwoju Kraju* w sposób niewystarczający określała cele polityki

regionalnej rządu, a tym samym nie uzasadniała potrzeby interwencji terytorialnej, dokonywanej z punktu widzenia interesów całego państwa. Celowość i konieczność prowadzenia krajowej polityki regionalnej została uznana przez nowelizację *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, wprowadzającej obowiązek tworzenia dokumentu strategicznego zapełniającego tę lukę, tj. *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR)* [*Krajowa Strategia...* 2010]. *KSRR* za cel główny polityki regionalnej przyjmuje umożliwienie, jak najszerszego wykorzystania przez regiony ich potencjałów rozwojowych do osiągnięcia celów rozwoju kraju – kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności terytorialnej w Polsce w długim horyzoncie.

Realizacja celów *Narodowej Strategii Spójności* odbywa się w ramach sześciu Programów Operacyjnych zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych zarządzanych przez zarządy poszczególnych województw:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ)
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG)
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO)
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW)
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PEWT)
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT).

Z punktu widzenia celów polityki regionalnej korzystne jest utworzenie odrębnych Programów Operacyjnych dla każdego województwa (RPO). Sprzyja to decentralizacji prowadzonej polityki w ramach dostępnych środków finansowych, a także pozwala na realizację działań bardziej dostosowanych do specyficznych potrzeb i priorytetów ustalanych przez poszczególne regiony. Chociaż cele RPO związane z podnoszeniem konkurencyjności regionów i promowaniem w nich zrównoważonego rozwoju, ustalone są przez poszczególne województwa i uwzględniają zarówno aspekty wojewódzkich strategii rozwoju, jak i cele określone w dokumentach dotyczących europejskiej polityki spójności. W związku z tym RPO muszą być spójne z priorytetami strategii krajowej i innych programów operacyjnych, niemniej jednak nie wyklucza to możliwości realizacji w ramach RPO priorytetów właściwych dla poszczególnych województw.

Pozytywne jest także udzielenie dodatkowego wsparcia dla regionów Polski Wschodniej, które charakteryzują się najniższym poziomem rozwoju. Podstawę do działań zorientowanych na wspieranie rozwoju Polski Wschodniej stanowi *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, która określa warunki i kierunki wykorzystania możliwości pobudzenia rozwoju społeczno-gospodarczego, przez zwiększenie poziomu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej tego obszaru. *Strategia* zakłada wykorzystanie endogenicznego potencjału rozwojowego, umiejętnie wspomaganego środkami zewnętrznymi [*Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego...* 2008].

PO Rozwój Polski Wschodniej [*Program Operacyjny ... 2007*], jako jeden z ważniejszych instrumentów realizacji *Strategii* w bieżącym okresie programowania, należy rozumieć jako instrument uzupełniający w stosunku do poszczególnych RPO. Stanowi on dodatkowy element wsparcia z funduszy strukturalnych do wzmocnienia działań innych programów na obszarze Polski Wschodniej. Intencją Programu jest zahamowanie tendencji stagnacyjnych wpływających na marginalizację i peryferyjność województw Polski Wschodniej oraz pobudzenie w nich endogenicznych czynników wzrostu.

Tworząc PO Rozwój Polski Wschodniej założono, że zwiększenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego dla tej części Polski wymaga nie tylko środków finansowych, ale również zastosowania nowoczesnych instrumentów polityki regionalnej oraz współdziałania różnych partnerów. Wyodrębnianie programu operacyjnego dla 5 województw Polski Wschodniej nie byłoby sensowne, gdyby nie uwzględnił on pewnych działań wspólnych, wymagających współpracy między województwami.

Regiony Polski Wschodniej, chociaż mają swoją odrębną specyfikę, uwarunkowania rozwoju i problemy, mają też pewne cechy wspólne. Jako atuty charakteryzujące wszystkie regiony Polski Wschodniej zidentyfikowano w PO RPW następujące cechy:

- rozwinięte wybrane branże gospodarki makroregionu osiągające sukces na rynku krajowym i zagranicznym;
- potencjał rozwojowy ośrodków akademickich w niektórych dziedzinach;
- wysoki popyt na edukację na poziomie wyższym;
- znaczna ilość wolnych terenów i obiektów przemysłowych do przygotowania pod inwestycje;
- znaczny potencjał sektora MŚP;
- czyste środowisko naturalne i walory przyrodnicze stanowiące o dużej atrakcyjności turystycznej obszaru.

Natomiast realizacja wspólnych działań, ukierunkowanych na kumulowanie środków i zwiększenie skuteczności obejmuje:

- tworzenie ponadregionalnej sieci ośrodków obsługi inwestorów dla pozyskiwania inwestorów;
- wypracowywanie wspólnych strategii i analiz w różnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego;
- stymulowanie inicjatyw klastrowych;
- tworzenie ponadregionalnych sieci szkieletowych dla korzystania z Internetu szerokopasmowego;
- budowę i modernizację korytarzy transportowych;
- wspólne działania na rzecz promocji gospodarczej Polski Wschodniej.

Wpływ europejskiej polityki spójności na politykę regionalną realizowaną w Polsce widoczny jest zarówno na poziomie jej programowania, jak i finansowania. Cele i zasady odnoszące się do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, określone w polskich dokumentach legislacyjnych i programowych, tworzonych na poziomie

krajowym i wojewódzkim, w wyraźny sposób nawiązują do reguł i wytycznych zawartych w dokumentach konstruowanych na szczeblu Unii Europejskiej. Przykładowo, priorytety zapisane w regionalnych programach operacyjnych (RPO), które są najważniejszymi dokumentami wykonawczymi polityki rozwoju regionu, odpowiadają obszarom interwencji, przewidywanym do wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), stanowiącego główny instrument realizacji polityki spójności w poszczególnych regionach.

Podobnie, zakres czasowy planowania polityki regionalnej w Polsce został dostosowany do średniookresowego programowania polityki spójności.

Wpływ polityki spójności przejawia się także w zasadach finansowania polityki regionalnej w Polsce. Środki pochodzące z EFRR stanowią przeważającą część w ogólnej wartości kwot przeznaczanych na realizację RPO. W regionach Polski Wschodniej ich udział wynosi ponad 80%²².

3. Udział regionów Polski Wschodniej w wykorzystaniu funduszy polityki spójności Unii Europejskiej

Rozwój społeczno-gospodarczy jest wynikiem łącznego oddziaływania różnorodnych czynników, trudno jest jednoznacznie określić, jakie jest oddziaływanie każdego z nich z osobna. Dlatego wpływu polityki spójności na rozwój regionów Polski Wschodniej nie da się dokładnie wydzielić. Niemniej jednak niewątpliwie jest on znaczny, zważywszy na podporządkowanie polityki regionalnej w Polsce polityce unijnej oraz na to, że środki finansowe pochodzące z funduszy Unii Europejskiej stanowią większość potencjałów inwestycyjnych województw.

Wielu autorów ocenia pozytywnie wpływ polityki spójności, a zwłaszcza funduszy strukturalnych na rozwój regionów słabiej rozwiniętych [Dall'erba 2005; Mohl, Hagen 2010; Ramajo *et al.* 2008].

Najbardziej wymierne korzyści z uczestnictwa w europejskiej polityce spójności wiążą się z napływem środków finansowych, pochodzących z europejskich funduszy pomocowych.

Zarówno w okresie programowania w latach 2004-2006, jak i w latach 2007-2003 wszystkie regiony Polski Wschodniej, jak również pozostałe regiony Polski, zostały uznane jako kwalifikujące się do pomocy w ramach realizowanej polityki spójności, gdyż wielkość PKB na jednego mieszkańca nie przekraczała w nich 75% średniej unijnej. Polityka spójności realizowana jest w Polsce od momentu jej wstą-

²² Udział EFRR w finansowaniu RPO wynosi: w woj. lubelskim - 80% [*RPO Województwa Lubelskiego...*], w podkarpackim - 83% [*RPO Województwa Podkarpackiego...*], w podlaskim 85% [*RPO Województwa Podlaskiego...*], w świętokrzyskim - 85% [*RPO Województwa Świętokrzyskiego...*], w warmińsko-mazurskim 84% [*RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego...*].

pienia do Unii Europejskiej w 2004 r. Polska korzystała także ze wsparcia unijnego w okresie przedakcesyjnym, w ramach programu PHARE (który miał na celu wyrównywanie poziomu rozwoju i wsparcie dla regionów słabiej rozwiniętych gospodarczo) i SAPARD (którego celem było wsparcie rolnictwa oraz rozwój obszarów wiejskich), chociaż pomoc ta była nieporównywalnie mniejsza niż w późniejszym czasie, kiedy Polska korzystała z pomocy już jako pełnoprawny członek Unii.

W latach 2004-2006 polityka spójności w Polsce realizowana była w ramach siedmiu programów operacyjnych określonych w *Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006*, tj.: SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, SPO Rozwój Zasobów Ludzkich, SPO Transport, SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejski, SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb, Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, PO Pomoc Techniczna oraz dwóch Inicjatyw Wspólnoty: EQUAL i INTERREG.

W tym okresie Polsce przydzielono z budżetu Wspólnoty 12,8 mld euro. Środki te miały zostać wydatkowane w okresie od 2004 do 2008 r. Ze względu na kryzys gospodarczy, który dotknął wszystkie kraje UE, Komisja Europejska wyraziła zgodę na przedłużenie okresu kwalifikowalności projektów współfinansowanych ze środków UE do 30 czerwca 2009 r. Środki unijne miały uzupełniać krajowe środki publiczne, pochodzące z budżetu centralnego i z budżetów samorządów, w wysokości 3,1 mld euro. Dodatkowo założono udział podmiotów prywatnych w realizacji polityki spójności, w wysokości 2,4 mld euro.

Wśród wszystkich siedmiu programów operacyjnych, największe finansowanie przyznano na Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), którego udział w całości środków przeznaczonych na realizację PO wyniósł 35,8%, tj. 2968,5 mln euro z funduszy strukturalnych i funduszu spójności oraz 1115,5 mln euro w ramach współfinansowania z publicznych środków krajowych.

Efekty wynikające z wykorzystania środków pomocy unijnej założonej na okres 2004-2006 (która realizowana była do połowy 2009 r.) wskazują, że regiony Polski Wschodniej w niewielkim stopniu uczestniczyły w alokacji środków w ramach sektorowych programów operacyjnych i Inicjatyw Wspólnoty, w porównaniu z innymi województwami Polski.

Łącznie, w ramach wszystkich programów operacyjnych, Inicjatyw Wspólnoty oraz Funduszu Spójności, biorąc pod uwagę dofinansowanie pochodzące ze środków Unii Europejskiej na realizację polityki spójności w Polsce w latach 2004-2006 (funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności), podpisano ponad 89 tys. umów o dofinansowanie projektów na łączną wartość 60,4 mld zł (tab. 28)²³.

Wbrew założeniom o wspieraniu w ramach polityki spójności najsłabszych gospodarczo jednostek, najwięcej środków przypadło na region mazowiecki (15,8%

²³ Informacje na temat wykorzystania środków polityki spójności podane są według stanu na koniec 2009 r., ponieważ do tego roku został przedłużony okres kwalifikowalności projektów współfinansowanych ze środków polityki spójności przewidzianej na lata 2004-2006.

Tabela 28

Umowy podpisane w części dofinansowania Unii Europejskiej w ramach Programów Operacyjnych, Inicjatyw Wspólnotowych oraz Funduszu Spójności w ramach realizacji polityki spójności w latach 2004-2006 (według stanu na koniec 2009 r.)

Województwa	Ogółem				W tym Fundusz Spójności				W tym ZPORR			
	liczba umów	wartość umów			liczba umów	wartość umów			liczba umów	wartość umów		
		ogółem (w mln zł)	udział (w %)	na 1 mieszkańca (w zł)		ogółem (w mln zł)	udział (w %)	na 1 mieszkańca (w zł)		ogółem (w mln zł)	udział (w %)	na 1 mieszkańca (w zł)
Polska	89 112	60 432,5	100,0	1 353	131	23 481,3	100,0	445	13 698	12 429,0	100,0	350
Dolnośląskie	4 167	5 155,2	8,5	1 789	11	3 034,6	12,9	1 053	934	1 053,6	8,5	366
Kujawsko-Pomorskie	5 469	2 481,7	4,1	1 200	6	852,2	3,6	412	577	595,4	4,8	288
Lubelskie	8 796	2 251,3	3,7	1 033	1	34,8	0,1	16	1 144	931,9	7,5	428
Lubuskie	1 876	1 425,6	2,4	1 412	4	458,9	2,0	454	571	382,6	3,1	379
Łódzkie	6 540	3 460,6	5,7	1 346	8	781,5	3,3	304	869	760,5	6,1	296
Małopolskie	5 101	3 146,3	5,2	966	11	1 217,7	5,2	374	860	923,9	7,4	284
Mazowieckie	13 412	9 536,5	15,8	1 848	22	4 349,4	18,5	842	1 443	1 420,0	11,4	275
Opolskie	2 418	1 093,4	1,8	1 050	3	362,4	1,5	348	520	334,8	2,7	322
Podkarpackie	3 662	2 098,9	3,5	996	6	433,3	1,8	206	1 061	834,3	6,7	396
Podlaskie	5 417	1 270,6	2,1	1 059	2	65,4	0,3	54	719	472,8	3,8	394
Pomorskie	5 888	3 361,7	5,6	1 527	5	889,1	3,8	395	747	771,6	6,2	360
Śląskie	4 441	7 471,2	12,4	1 599	23	4 693,2	20,0	1 005	1 091	1 193,3	9,6	255
Świętokrzyskie	4 132	1 308,0	2,2	1 015	3	187,7	0,8	146	654	569,6	4,6	442
Warmińsko-Mazurskie	3 721	2 141,7	3,5	1 497	2	147,4	0,6	103	823	766,0	6,2	535
Wielkopolskie	8 724	4 544,6	7,5	1 346	7	1 929,8	8,2	572	913	853,3	6,9	253
Zachodniopomorskie	4 618	3 340,8	5,5	1 975	2	1 402,0	6,0	829	772	565,4	4,5	334
Pozniom Krajowy	730	6 344,3	10,5	x	15	2 642,0	11,3	x	x	0	0,0	x

Źródło: [Sprawozdanie z realizacji... 2010].

wszystkich wykorzystanych środków), a w dalszej kolejności śląski (12,4%) i dolnośląski (8,5%). Udział regionów Polski Wschodniej w wykorzystanych środkach był relatywnie niewielki, wahał się od 3,7% w woj. lubelskim do zaledwie 2,1% w woj. podlaskim. Podobnie, wartość dofinansowania w przeliczeniu na 1 mieszkańca ukazuje niekorzystne potraktowanie regionów Polski Wschodniej. Pod tym względem większość z nich znalazła się wśród regionów o najniższej kwocie dofinansowania, z wyjątkiem regionu warmińsko-mazurskiego, które pod tym względem znalazło się na szóstej pozycji w skali kraju.

Ta niekorzystna sytuacja wynikała m.in. z małego udziału regionów Polski Wschodniej w pomocy realizowanej z Funduszu Spójności, który stanowił znaczną część dostępnych środków. Fundusz Spójności, w ramach którego realizowane są projekty z zakresu infrastruktury i ochrony środowiska, koncentrował się na dużych inwestycjach, ważnych z perspektywy rozwoju całego kraju. W ubieganiu się o nie regiony Polski Wschodniej okazały się mało konkurencyjne, a znacznie większymi zdolnościami absorpcyjnymi wykazały się najbogatsze regiony. Wraz z woj. opolskim znalazły się one na końcu klasyfikacji krajowej pod względem wysokości uzyskanych środków, a ich udział w wykorzystaniu środków z Funduszu Spójności wyniósł od 1,8% w woj. podkarpackim do 0,3% w lubelskim. Także w przeliczeniu na 1 mieszkańca okazały się regionami o najniższym wsparciu w skali kraju.

Ponadto, na ich terenie realizowane były drobne inwestycje, o czym świadczy niska średnia wartość projektu, najniższa w kraju. Podobnie jak w poprzednim zestawieniu, najbardziej uprzywilejowane okazały się najlepiej rozwinięte, tj. śląskie, mazowieckie i dolnośląskie, których udział wyniósł odpowiednio 20,0%; 18,5% i 12,9%. Znalazły się one w najkorzystniejszej sytuacji także pod względem wartości inwestycji w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Także w ramach SPO Transport preferowano duże projekty. W omawianym okresie, ponad połowa środków zasilała inwestycje dotyczące dróg krajowych.

Taka sytuacja powodowała, że zasadniczym instrumentem wsparcia regionów Polski Wschodniej był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Realizacja ZPORR dokonywana była z wykorzystaniem środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz z udziałem krajowego finansowania publicznego i prywatnego. Na realizację ZPORR w latach 2004-2006 z EFRR przypadło 2530 mln euro, a z EFS 438 mln euro. Łącznie fundusze strukturalne złożyły się na 72,7% kwoty dofinansowania projektów realizowanych w ramach programu. Środki funduszy unijnych zaangażowanych w ZPORR stanowiły prawie 36% wszystkich funduszy strukturalnych przyznanych Polsce w latach 2004-2006.

Pod względem wartości podpisanych, w ramach ZPORR, umów na wykorzystanie środków unijnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca regiony Polski Wschodniej wypadają najkorzystniej. Wśród nich najwięcej przypadło w regionie warmińsko-mazurskim, tj. 535 zł na 1 mieszkańca, a najmniej w podlaskim (394 zł na 1 miesz-

kańca). Nie były to jednak inwestycje relatywnie duże, biorąc pod uwagę niewielką średnią wartość pojedynczego projektu.

Jednak nie jest to zadowalającą miarą odpowiedniego poziomu ich wsparcia, zważywszy że w kwotach globalnych nie znajdują się już w tak korzystnej sytuacji. Najlepiej wśród nich wypada region lubelski, zajmując czwartą pozycję w kraju, na terenie którego wartość podpisanych umów stanowiła 7,5% ich wartości w skali kraju, a najmniej korzystnie przedstawiała się sytuacja w woj. podlaskim, zajmującym czternastą lokatę, gdzie zrealizowano tylko 3,8% wszystkich nakładów. W skali całego kraju przodują regiony wysoko rozwinięte. Największe dofinansowanie uzyskało woj. mazowieckie (1420,0 mln zł, tj. 11,4% w skali kraju), śląskie (1193,3 mln zł, czyli 9,6%) oraz dolnośląskie (1053,6 mln zł, tj. 8,5%).

Taka sytuacja wynika z przyjętego algorytmu podziału środków ZPORR. Allokacje wojewódzkie były dokonywane w sposób uwzględniający następujące kryteria: liczbę mieszkańców (80% środków), wielkość PKB na mieszkańca (10%) oraz stopę bezrobocia (10%), w szczególności:

- 80% środków zostało podzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców między wszystkie województwa;
- 10% środków zostało podzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców między województwa, w których PKB na mieszkańca jest niższy od 80% średniej wartości tego wskaźnika;
- 10% środków zostało podzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców w powiatach, w których stopa bezrobocia przekraczała 150% średniej krajowej.

Taki sposób podziału środków, głównie na podstawie liczby mieszkańców nie można uznać za optymalny, ponieważ w jego efekcie największe wsparcie otrzymują województwa o największej liczbie mieszkańców, które zaliczają się zwykle do regionów najlepiej rozwiniętych.

Można więc stwierdzić, że sposób podziału środków w ramach tego programu, mimo największego wsparcia na mieszkańca, nie był korzystny dla słabiej rozwiniętych regionów Polski Wschodniej. Zapotrzebowanie na niektóre dobra, nie w każdym przypadku zależy od liczby mieszkańców. Na przykład potrzeby w zakresie infrastruktury, a także finansowanie niezbędne do pokrycia kosztów w tym zakresie nie zależą od liczby jej potencjalnych użytkowników. Zwłaszcza, że tego typu inwestycje przeważały w realizacji ZPORR. Jak wynika z końcowego raportu dotyczącego realizacji ZPORR, najwięcej środków Unii Europejskiej w ramach tego programu przyznano na realizację inwestycji z zakresu rozbudowy i modernizacji infrastruktury transportowej [*Końcowy raport...* 2010, s. 34].

Głównymi beneficjentami ZPORR były jednostki samorządu terytorialnego, które realizowały ok. 72% wszystkich projektów. Wśród nich największą liczbę projektów realizowały gminy (52% liczebności wszystkich), następnie powiaty (34%), a najmniej województwa (14%). Administracja rządowa oraz państwowe agencje i jednostki budżetowe stanowiły 1/3 wśród beneficjentów. Relatywnie mały udział,

(tylko 8%), przypadł na przedsiębiorstwa. Taka sytuacja nie jest korzystna, bowiem przedsiębiorstwa mają kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego regionów. Zwłaszcza sektor małych i średnich przedsiębiorstw, skupiając ok. 99% ogółu podmiotów gospodarki narodowej, jest w stanie wygenerować znaczne efekty, tj. wzrost zatrudnienia, produkcji i inwestycji, obniżenie kosztów oraz możliwość szybkiego reagowania na potrzeby rynku [Bucka 2006, s. 553].

W kolejnym okresie programowania polityki spójności, przypadającym na lata 2007-2013, znacznie wzrosły środki na wsparcie rozwoju gospodarczo-społecznego oraz na działania strukturalne w nowych państwach członkowskich. Najwięcej środków na realizację polityki spójności w tym okresie otrzymała Polska, dla której z budżetu Unii Europejskiej przyznano 67,3 mld euro. Dodatkowo, założono współfinansowanie w wysokości 11,9 mld euro z krajowych środków publicznych i 6,4 mld euro ze strony podmiotów prywatnych [*Narodowe Strategiczne Ramy...* 2007].

Realizacja celów polityki spójności odbywa się w ramach pięciu Programów Operacyjnych (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, Program Operacyjny Pomoc Techniczna), zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych, zarządzanych przez zarządy poszczególnych województw. Realizacja polityki rozwojowej przez poszczególne regiony Polski odbywa się przede wszystkim na podstawie funduszy przyznanych im w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Podjęto jednak także próby oszacowania wielkości dofinansowania, jaka przypada na poszczególne województwa z pozostałych programów operacyjnych, po uwzględnieniu wszystkich źródeł finansowania oraz po zwiększeniu alokacji o dodatkowe środki z Krajowej Rezerwy Wykonania i Dostosowania Technicznego (tab. 29).

Szacowana wartość środków pochodzących ze wszystkich Programów Operacyjnych – krajowych i regionalnych inwestowanych w regionach wynosi 89 186,2 mln euro. Największe wsparcie przewidziane zostało dla woj. mazowieckiego (15 206,5 mln euro), śląskiego (8182,1 mln euro) oraz małopolskiego (6306,0 mln euro). Natomiast najmniejsze dofinansowanie otrzyma region opolski (1754,8 mln euro), lubuski (2205,1 mln euro) oraz dwa regiony Polski Wschodniej – podlaski (3917,5 mln euro) i świętokrzyski (4349,4 mln euro).

Znacznie lepiej wygląda sytuacja województw Polski Wschodniej, gdy przyznane środki zostaną przeliczone na 1 mieszkańca. W takim zestawieniu trzy z nich znajdują się na początkowych pozycjach, tj. warmińsko-mazurskie (3545,5 euro na 1 mieszkańca), świętokrzyskie (3398,6 euro) i podlaskie (3275,2 euro).

Na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007-2013 przeznaczono 23 310,2 mln euro (łącznie ze środków krajowych i unijnych). Podobnie, jak w przypadku łącznego dofinansowania ze wszystkich PO, najwięcej środków trafiło do woj. mazowieckiego (3032,5 mln euro) i śląskiego (2358,5 mln euro). Najmniejsze dofi-

Tabela 29

Środki przeznaczone na realizację polityki spójności w polskich regionach
w latach 2007-2013

Województwa	Środki na realizację polityki spójności			
	łącznie ze wszystkich PO		w tym: środki pochodzące z RPO	
	w mln euro	na 1 mieszkańca w euro	w mln euro	na 1 mieszkańca w euro
Polska	89 186,2	2 336,7	23 310,2	611,4
Dolnośląskie	5 708,7	1 980,6	1 561,1	541,6
Kujawsko-Pomorskie	4 845,3	2 344,8	1 243,1	601,6
Lubelskie	5 426,8	2 497,6	1 636,8	753,3
Lubuskie	2 205,1	2 186,5	594,4	589,4
Łódzkie	4 735,0	1 845,1	1 282,3	499,7
Małopolskie	6 306,0	1 927,7	1 785,8	545,9
Mazowieckie	15 206,5	2 940,3	3 032,5	586,4
Opolskie	1 754,8	1 684,2	740,3	710,5
Podkarpackie	6 106,7	2 911,3	1 393,8	664,5
Podlaskie	3 917,5	3 275,2	825,6	690,3
Pomorskie	5 074,5	2 302,8	1 315,7	597,1
Śląskie	8 182,1	1 752,4	2 358,5	505,1
Świętokrzyskie	4 349,5	3 398,6	969,0	757,1
Warmińsko-Mazurskie	5 059,0	3 545,5	1 541,6	1080,4
Wielkopolskie	5 930,0	1 725,7	1 806,8	534,8
Zachodniopomorskie	4 378,4	2 586,5	1 222,9	722,4

Źródło: [Przegląd regionalny 2008].

nansowanie otrzymał region lubuski (594,4 mln euro) opolski (740,3 mln euro) oraz województwa wschodnie – podlaskie (825,6 mln euro) i świętokrzyskie (969,0 mln euro).

Analogicznie do poprzedniego okresu programowania, w regionach Polski Wschodniej może zostać wykorzystana największa kwota dofinansowania unijnego, w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Pod tym względem najwyższe alokacje przypadają woj. warmińsko-mazurskiemu (1080,4 euro), a następnie świętokrzyskiemu (757,1 euro) i lubelskiemu (753,3 euro). Najmniejsza wartość środków na 1 mieszkańca przeznaczona została dla województw: łódzkiego (499,7 euro), śląskiego (505,1 euro) i wielkopolskiego (534,8 euro).

Podział środków na poszczególne RPO dokonywany był w sposób podobny, jak to miało miejsce we wcześniejszym okresie programowania. Regiony Polski Wschodniej, jako najsłabiej rozwinięte powinny być wspierane w znacznie większym stopniu. Wprawdzie, zarówno w obecnym, jak i poprzednim okresie programowania, w przeliczeniu na jednego mieszkańca otrzymują one najwięcej środków, ale w ogólnej kwocie dofinansowania faworyzowane są regiony najsilniejsze.

Jak już wspomniano wcześniej, taki sposób rozdzielania środków nie wydaje się właściwy, gdyż stosowany algorytm podziału funduszy między regiony opiera się przede wszystkim na kryterium liczby ludności. Tymczasem procesy konkurencji i polaryzacji powodują, że regiony lepiej rozwinięte, a zwłaszcza znajdujące się na ich terenie duże miasta, generują większy napływ ludności niż regiony słabsze. Natomiast wiele inwestycji, których dokonanie sprzyja zdynamizowaniu procesu rozwoju, nie ma ścisłego powiązania z liczbą ludności, zamieszkującej dany region.

Według stanu na koniec czerwca 2012 r., w efekcie realizacji polityki spójności w ramach wszystkich programów łącznie, w skali całego kraju, podpisano ponad 71 tys. umów na realizację projektów, o łącznej wartości 209,8 mld zł., zatem środki dostępne z budżetu Unii Europejskiej zostały wykorzystane w 73,1% [*Wykorzystanie środków UE...* 2012]

Przeciętny poziom wykorzystania środków Regionalnych Programów Operacyjnych wyniósł do tego czasu 80,3%. Na tym tle regiony Polski Wschodniej odznaczają się nieco mniejszym wykorzystaniem dostępnych środków, tj. od 77,8% w woj. podkarpackim do 68,2% w podlaskim. Relatywnie dużą liczbę umów podpisano w regionach: lubelskim, warmińsko-mazurskim i podkarpackim, ale średnia wartość pojedynczego projektu w tych województwach jest mniejsza niż przeciętnie w Polsce. Relatywnie niewielką liczbę umów podpisano w świętokrzyskim, ale są to za to duże projekty, o większej średniej wartości niż przeciętna w kraju. Natomiast w woj. podlaskim, podpisano zarówno małą liczbę umów, jak i ich wartość była mniejsza niż przeciętnie w innych województwach.

W strukturze podpisanych umów w ramach regionalnych programów operacyjnych, analizowanych pod względem wartości dofinansowania środków pochodzących z UE, dominują projekty w obszarze transportu, stanowiące 27,6% ogólnej wartości podpisanych umów [*Stan wdrażania...* 2012]. Relatywnie dużo projektów realizowano też w obszarze wsparcia – Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość (22,1%), a także Inwestycje w infrastrukturę społeczną (12,0%). Do pozostałych obszarów wsparcia należą: Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom (10,3%), Odbudowa obszarów miejskich i wiejskich (7,5%), Społeczeństwo informacyjne (6,6%), Turystyka (4,7%), Kultura (4,2%), Energia (2,6%), Pomoc techniczna (2,4%). Zatem w porównaniu z poprzednim okresem programowania kierunki wykorzystania środków unijnych są bardziej zbieżne z realizacją priorytetów lizbońskich.

Dotychczasowe doświadczenia, zebrane w trakcie realizacji polityki spójności dowodzą, że słabsze regiony w mniejszym stopniu uczestniczą w wykorzystaniu środków w ramach sektorowych programów operacyjnych niż pozostałe województwa. Niekorzystna dla nich sytuacja wynikała m.in. z małego udziału w pomocy realizowanej z Funduszu Spójności, który stanowi znaczną część dostępnych środków. Fundusz Spójności, w ramach którego realizowane są projekty z zakresu infrastruktury i ochrony środowiska, koncentruje się na dużych inwestycjach, realizowanych na poziomie kraju, ważnych z perspektywy rozwoju całej gospodarki, a nie poszczególnych regionów.

Regiony najsłabiej rozwinięte powinny uzyskiwać wsparcie w znacznie większym zakresie. Wprawdzie w przeliczeniu na jednego mieszkańca otrzymują najwięcej funduszy, ale biorąc pod uwagę ogólną kwotę dofinansowania, ich sytuacja nie wygląda już tak korzystnie. Dotyczy to zwłaszcza regionów o relatywnie małej liczbie mieszkańców: podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Tymczasem, jak już wspomniano wcześniej, ocenę potrzeb regionów w zakresie finansowania inwestycji rozwojowych nie zawsze należy uzależniać od liczby mieszkańców.

Warte odnotowania są również efekty dotychczasowej realizacji *Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW)*, jako ważnego instrumentu wsparcia dla omawianych pięciu regionów.

Na realizację *PO RPW* przeznaczono 2387 mln euro pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Oprócz tego dodatkowo założono wkład krajowych środków publicznych w wysokości 421 mln euro (tab. 30).

Program ten został stworzony w celu realizacji projektów o kluczowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu województw Polski Wschodniej, które miałyby przyczynić się do przyspieszenia tempa ich rozwoju społeczno-gospodarczego [*Program Operacyjny... 2007*].

W jego ramach przyjęto 6 osi priorytetowych:

- Oś priorytetowa I – *Nowoczesna gospodarka* – obejmująca rozwój infrastruktury uczelni wyższych, poprawę dostępu przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania, stworzenie im warunków do prowadzenia działalności innowacyjnej oraz promocję potencjału gospodarczego Polski Wschodniej;

Tabela 30

Środki przeznaczone na realizację
Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej w latach 2007-2013

Oś priorytetowa	Środki przeznaczone na realizację programu (w mln euro)			Wartość podpisanych umów*	
	wkład Wspólnoty z EFRR	wkład krajowy	razem	w mln euro	w % dostępnej alokacji
I	845	149	994	692	82
II	295	52	347	245	83
III	424	75	499	230	54
IV	697	123	820	354	51
V	68	12	81	5	7
VI	58	10	68	18	31
Ogółem:	2 387	421	2 809	2 809	65

* dotyczy części finansowania pochodzącej z EFRR, według stanu na koniec 2011 r.
Źródło: [*Program Operacyjny 2007*].

- Oś priorytetowa II – *Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego* – ukierunkowana na rozwój sieci szerokopasmowej Polski Wschodniej, w celu poprawy dostępu do Internetu instytucji publicznych, przedsiębiorstw i mieszkańców;
- Oś priorytetowa III – *Wojewódzkie ośrodki wzrostu* – której założeniem jest poprawa systemu miejskiego transportu zbiorowego w miastach wojewódzkich oraz ich obszarów metropolitalnych, a także rozwój na tych terenach turystyki kongresowej i targowej;
- Oś priorytetowa IV – *Infrastruktura transportowa* – w ramach której zaplanowane działania koncentrują się na rozwoju infrastruktury drogowej;
- Oś priorytetowa V – *Promowanie zrównoważonego rozwoju potencjału turystycznego opartego na warunkach naturalnych* – którego celem jest promocja walorów turystycznych Polski Wschodniej, w tym także rozwój turystyki rowerowej;
- Oś priorytetowa VI – *Pomoc techniczna* – zapewniająca wsparcie procesu wdrażania programu.

Największą część środków przeznaczono na realizację osi priorytetowej I i IV.

Według stanu wdrażania programu na koniec 2011 r., najbardziej zaawansowana jest realizacja osi priorytetowej II – *Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego*, w ramach której podpisano umowy na łączną wartość sięgającą 83% dostępnej alokacji [*Sprawozdanie z realizacji Programu...*]. Odnoszą się one do pięciu komplementarnych projektów realizowanych w każdym z województw Polski Wschodniej. Zakładają one stworzenie infrastruktury teleinformatycznej, przez budowę regionalnych sieci szerokopasmowych. Zakończenie realizacji tych inwestycji planuje się na 2014 r.

W podobnym stopniu zaawansowane są przedsięwzięcia realizowane w ramach osi I – *Nowoczesna gospodarka*, w obrębie której wartość podpisanych umów stanowi 82% przewidzianych środków. Dotyczą one inwestycji ukierunkowanych na rozwój bazy dydaktycznej szkolnictwa wyższego oraz podmiotów prowadzących działalność innowacyjną. W ramach zrealizowanych już projektów wsparcie uzyskały cztery uczelnie wyższe (dwie w Lublinie, po jednej w Olsztynie i Kielnarowej k. Rzeszowa).

W obrębie osi IV – *Infrastruktura transportowa* – podpisano umowy o wartości stanowiącej 51% dostępnej alokacji. W ramach zrealizowanych już projektów wybudowano i przebudowano łącznie ponad 25 km dróg w Polsce Wschodniej, w tym ukończono pierwszą część północnej obwodnicy Białegostoku oraz przebudowano drogę Mielec-Kolbuszowa.

Najsłabiej zaawansowane są inwestycje w zakresie osi V – *Promowanie zrównoważonego rozwoju potencjału turystycznego opartego na warunkach naturalnych* – w ramach której podpisane umowy sięgają zaledwie 7% przyznaných środków.

Pomysł utworzenia wspólnego programu dla makroregionu Polski Wschodniej należy uznać za właściwy. Można jednak wyrazić wątpliwość, czy w ramach założonych osi priorytetowych podejmowane są najbardziej pożądane działania. W pierwotnych założeniach *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW)* miał

obejmować pewne wspólne, skoordynowane działania pięciu województw Polski Wschodniej. Miały one prowadzić do scalania tej części Polski i przyczynić się do zwiększenia efektywności wykorzystania dostępnych środków, przez podejmowanie działań ważnych dla całego obszaru. Odnosi się wrażenie, że zbyt małą wagę przykładana się do inwestycji infrastrukturalnych o znaczeniu ponadregionalnym. W planowaniu przyszłych działań *PO RPW*, w kolejnym okresie programowania, powinno się położyć większy nacisk na budowanie połączeń transportowych we wschodniej części kraju. W założeniach dotyczących budowy autostrad i dróg szybkiego ruchu tereny Polski Wschodniej są wyraźnie dyskryminowane (dotyczy to także ogólnokrajowych koncepcji przestrzennego zagospodarowania). Wszystkie zakładane projekty, uwzględniające wschodnią część kraju, koncentrują się w zasadzie na korytarzach transportowych przebiegających równoleżnikowo na kierunku wschód-zachód (Wrocław-Kraków-Rzeszów oraz Poznań-Warszawa). Natomiast zdecydowanie brakuje połączeń usytuowanych w północnej części kraju, umożliwiających sprawną komunikację regionu podlaskiego i warmińsko-mazurskiego z województwami zachodnimi. Istnieje także potrzeba usprawnienia połączeń komunikacyjnych we wschodniej części kraju, biegnących południkowo – z północy na południe, łączących główne ośrodki regionalne Polski Wschodniej (Białystok-Lublin-Rzeszów). Powinno się także zadbać o lepsze zewnętrzne połączenia kraju z obszarami za jego wschodnią granicą. Główne korytarze transportowe będą: na północy w stronę Mińska i na południu w kierunku Lwowa. Tymczasem w środkowej części kraju istnieje wyraźna luka, która powinna być uzupełniona, w celu umożliwienia połączenia z innymi ważnymi miastami, usytuowanymi za wschodnią granicą. Zapewnienie szybkiej i wygodnej komunikacji na proponowanych kierunkach powinno być priorytetowym zadaniem dla zwiększania dostępności regionów Polski Wschodniej. Brak odpowiednich połączeń komunikacyjnych jest poważną barierą ich rozwoju. Przy czym powyższe uwagi nie dotyczą tylko rozdysponowania środków *PO RPW*, ponieważ inwestycje, jakie wiążą się z koniecznością rozbudowy infrastruktury transportowej przewyższają możliwości tego programu. Postulat ten musi być podjęty także w ramach innych ogólnokrajowych programów operacyjnych.

Mimo przedstawionych powyżej zastrzeżeń, co do właściwego rozdysponowania i wykorzystania środków pochodzących z funduszy europejskiej polityki spójności, nie ulega wątpliwości, że dysponowanie nimi stanowi ogromną szansę dla przyspieszenia procesu rozwoju regionów Polski Wschodniej. Możliwość wykorzystania unijnych instrumentów finansowych należy do niewątpliwych korzyści z realizacji polityki spójności. Oprócz bezpośrednich efektów związanych z finansowaniem projektów, pojawiają się także pozafinansowe korzyści. Należy do nich zwiększenie inwestycji, co pociąga za sobą wzrost rozmiarów działalności gospodarczej i zatrudnienia. Można spodziewać się także wzrostu udziału sektorów nowoczesnych technologii w strukturze gospodarki, pod warunkiem jednak bardziej efektywnego wspierania tego rodzaju działalności.

Szlachta [2012, s. 21-22] wśród korzyści związanych z realizacją polityki spójności wskazuje m.in.: wprowadzenie praktyki tworzenia wieloletnich dokumentów programowych, instytucjonalizację polityki rozwojowej, lepsze wykorzystanie endogenicznych potencjałów kraju i regionów i poprawę koniunktury gospodarczej.

Wprawdzie, jak wynika z analizy przeprowadzonej w rozdziale III, dystans województw Polski Wschodniej w stosunku do lepiej rozwiniętych regionów Polski, a także rozbieżności w poziomie rozwoju w przestrzeni polskiej i europejskiej zwiększyły się, to jednak nie można na tej podstawie wnosić, że polityka spójności jest nieskuteczna. Należy zatem odpowiedzieć sobie na pytanie, co jest celem realizowanej polityki spójności, zanim dokona się oceny jej skuteczności.

Jak podkreślano już wcześniej, spójności nie należy rozumieć jako identyczności, ale jako wyrównywanie szans rozwojowych wszystkich regionów. W tym sensie możliwość korzystania z instrumentów europejskiej polityki spójności stwarza regionom Polski Wschodniej zdyktowanie procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Należałoby też zastanowić się, jak wyglądałaby ich sytuacja, gdyby polityka spójności nie była w ogóle realizowana. Wtedy prawdopodobnie ich dystans rozwojowy zwiększyłby się jeszcze bardziej. Nie można zatem podważać celowości realizacji polityki spójności i jej kontynuacji w kolejnych okresach programowania, chociaż z pewnością jej efekty mogłyby być lepsze. Należy ponadto zaznaczyć, że efekty polityki spójności mają charakter długookresowy, a zainicjowane przez nią działania prorozwojowe będą przynosić długofalowe wyniki.

4. Główne założenia polityki spójności na lata 2014-2020

Ze względu na to, że rozwój regionalny w Polsce w dużej części finansowany jest przez instrumenty europejskiej polityki spójności, bardzo istotne, z punktu widzenia regionów Polski Wschodniej, są założenia co do realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w okresie programowania 2014-2020.

Zasady realizacji i finansowania polityki spójności w latach 2014-2020 nie są jeszcze całkowicie sprecyzowane, ale w ogólnym zarysie są już znane. W październiku 2011 r. Komisja Europejska przedłożyła tzw. pakiet legislacyjny polityki spójności na lata 2014-2020, zawierający propozycje jej realizacji w tym okresie oraz zasady i reguły funkcjonowania funduszy finansujących politykę spójności.

Pakiet legislacyjny składa się z projektów rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady, dotyczących:

- rozporządzenia podstawowego, ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa (EFRM);

- rozporządzeń szczegółowych, dotyczących poszczególnych funduszy, tzn. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności, Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT);
- innych rozporządzeń regulujących politykę spójności, w tym: dotyczących Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT), Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EGF) oraz Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych.

Propozycje co do realizacji polityki spójności w latach 2014-2020 wskazują, że ewolucja tej polityki będzie konsekwentnie podążać w kierunku podjętym już w poprzednim okresie programowania, tj. odchodzeniu od polityki wyłącznie prowyównawczej na rzecz polityki prokonkurencyjnej. Priorytety planowanej w kolejnym okresie programowania polityki spójności jeszcze wyraźniej nawiązują do założeń Strategii Lizbońskiej z 2000 r. (zastąpionej później *Strategią Europa 2020*).

W nawiązaniu do priorytetów *Strategii Europa 2020*, ustalono najważniejsze obszary zainteresowania polityki spójności, które będą się koncentrować na zwiększaniu innowacyjności, w tym także małych i średnich przedsiębiorstw; promowaniu zatrudnienia i integracji społecznej; usprawnieniu transportu oraz zwiększaniu wydajności energetycznej i wykorzystywaniu odnawialnych źródeł energii [*Wniosek* (1)... 2011]. Nakreślono w niej także siedem tzw. inicjatyw przewodnich, wspierających działania w kluczowych obszarach, do których należą: Innowacje, Gospodarka cyfrowa, Zatrudnienie, Młodzież, Polityka przemysłowa, Ubóstwo i Oszczędne gospodarowanie zasobami.

W perspektywie 2014-2020 polityka spójności nadal pozostanie jedną z najważniejszych polityk Unii Europejskiej. W projekcie budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020 założono przeznaczenie na jej realizację 376 mld euro, co stanowi ok. 37% całego planowanego budżetu Unii Europejskiej. Dla porównania, w okresie programowania 2007-2013 budżet polityki spójności wynosił 308 mld euro (w cenach z 2004 r.).

Planowany sposób rozdysponowania dostępnych środków wskazuje na większe ukierunkowanie na wsparcie regionów. Przy czym regiony europejskie podzielono na trzy kategorie według kryterium osiągniętego poziomu rozwoju, mierzonego wartością PKB na 1 mieszkańca, dla których będą obowiązywać odmienne ustalenia i poziomy finansowania, tj. regiony słabiej rozwinięte, regiony w fazie przejściowej i regiony lepiej rozwinięte.

Do regionów słabiej rozwiniętych zaliczone zostaną te, w których wartość PKB na 1 mieszkańca jest mniejsza niż 75% średniej dla wszystkich regionów Unii Europejskiej. Maksymalny pułap współfinansowania przez fundusze europejskie realizowanych w nich projektów może wynieść od 75% do 85%. Łączna liczba ludności zamieszkującej te regiony wynosi 119,2 mln, co stanowi 23,9% ogółu populacji Unii Europejskiej. W grupie regionów mniej rozwiniętych znajdą się wszystkie, poza mazowieckim, polskie regiony.

W porównaniu z poprzednim okresem programowania wprowadzono nową kategorię – regiony w fazie przejściowej, do których zaliczają się te, w których poziom PKB na 1 mieszkańca mieści się między 75% a 90% średniej UE-27. Ta nowa kategoria regionów, zawierająca relatywnie niewielką liczbę jednostek, obejmująca także najmniejszą liczbę mieszkańców (72,4 mln, tj. 14,5%), została wydzielona, aby umożliwić regionom o średnim poziomie rozwoju płynne przejście z kategorii regionu słabiej rozwiniętego do lepiej rozwiniętego. Maksymalne dofinansowanie realizowanych w nich inwestycji zostało ustalone na poziomie 60%. Do tej grupy zakwalifikowany został region mazowiecki, który po przekroczeniu granicznego wskaźnika 75% średniej unijnej pod względem PKB na jednego mieszkańca wyszedł już z grupy regionów najslabiej rozwiniętych.

Najliczniejszą grupę i jednocześnie skupiającą największą liczbę ludności (tj. 307,1 mln, czyli 61,6%) stanowią regiony lepiej rozwinięte, w których PKB na mieszkańca przekracza 90% średniej unijnej. Dostępne dla nich maksymalne współfinansowanie projektów plasuje się na poziomie 50% poniesionych kosztów inwestycji.

Wyróżnione kategorie regionów będą korzystały ze wsparcia oferowanego w ramach funduszy strukturalnych, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz w ramach Funduszu Spójności (tab. 31).

W ramach funduszy strukturalnych wsparcie finansowe przeznaczone na wszystkie kategorie regionów wyniesie 254,7 mld euro, tj. 67,7% wszystkich środków polityki spójności. Przy czym największa część (162,6 mld euro) trafi do gru-

Tabela 31

Planowany podział środków polityki spójności na lata 2014-2020

Wyszczególnienie	Wartość planowanych środków (w mld euro)*	Udział w całości finansowania polityki spójności (w %)	Minimalny wkład Europejskiego Funduszu Społecznego	
			udział w całości dofinansowania (w %)	wartość wkładu (w mld euro)
Fundusz Spójności	68,7	18,3	x	x
Regiony mniej rozwinięte	162,6	43,2	25	40,7
Regiony w fazie przejściowej	39,0	10,4	40	15,6
Regiony bardziej rozwinięte	53,1	14,1	52	27,6
Europejska Współpraca Terytorialna	11,7	3,1	x	x
Regiony najbardziej peryferyjne i obszary słabo zaludnione	0,9	0,2	x	x
Instrument „Łącząc Europę”	40,0	10,6	x	x
Razem	376,0	100,0	x	83,9

* kwoty w cenach stałych z 2011 r.
Źródło: [Wniosek (1)... 2011].

py regionów najsłabiej rozwiniętych, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca daje kwotę 1364,1 euro, zaś do regionów o średnim poziomie rozwoju oraz najbardziej rozwiniętych – odpowiednio 39,0 mld euro, (tj. 538,7 euro na mieszkańca) i 53,1 mld euro, (czyli 172,9 euro na mieszkańca). Dodatkowo regiony najbardziej peryferyjne i najsłabiej zaludnione otrzymają 0,9 mld euro. Poza tym w realizacji polityki spójności przewidziano dofinansowanie z Funduszu Spójności, w wysokości 68,7 mld euro. Planuje się też uruchomienie Instrumentu „Łącząc Europę”, na realizację którego przewidziane jest 40 mld euro, przy czym 10 mld pochodzić będzie z Funduszu Spójności.

Zakłada się, że głównym instrumentem realizacji polityki spójności realizowanej w regionach będzie Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Planowany dla niego budżet wynosi 183,3 mld euro, tj. 48,75% łącznej puli środków przeznaczonych na realizację polityki spójności. Fundusz ten będzie finansował inwestycje ukierunkowane regionalnie, w ramach wszystkich kategorii regionów, a także w większości Instrument „Łącząc Europę”. Jego celem jest wzmocnienie spójności regionów Unii Europejskiej przez zmniejszanie dysproporcji rozwojowych między nimi oraz stymulowanie rozwoju regionalnego i lokalnego [*Wniosek* (4)... 2011].

W nawiązaniu do priorytetów *Strategii Europa 2020* w projektach dotyczących przyszłej polityki spójności zidentyfikowano potrzebę wprowadzania innowacji społecznych, które są warunkiem kształtowania reform i dostosowywania polityki do uznawanych priorytetów. Chodzi o zwiększenie poziomu wiedzy na temat potrzeb i możliwości organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacji sektora publicznego, a także zwiększenie poziomu zaangażowania obywateli i przedsiębiorstw. Proponuje się zatem realizację programu na rzecz przemian i innowacji społecznych, który ma koncentrować się na zwiększeniu spójności działań UE w obszarze zatrudnienia i kwestii społecznych [*Wniosek* (3)... 2011]. Program ten opierać się będzie na trzech istniejących już obecnie instrumentach:

- programie Progress – mającym na celu pomoc w realizacji i koordynacji działań politycznych w zakresie zatrudnienia i polityki społecznej, przez gromadzenie danych, monitorowanie postępów i zapewnienie stosowania jednolitego prawa;
- sieci EURES – której zadaniem jest likwidacja przeszkód prawnych i administracyjnych nie sprzyjających swobodnemu przepływowi pracowników i tym samym wzmacnianie mobilności geograficznej i zapewnianie wsparcia w zakresie informowania, doradztwa i pośrednictwa na szczeblu krajowym i transgranicznym;
- europejskim instrumencie mikrofinansowym Progress na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego – który zapewnia wsparcie finansowe dla mikroprzedsiębiorstw, tworzących znaczną liczbę nowych miejsc pracy, przez oferowanie mikrokredytów.

Ważnym założeniem przyszłej polityki spójności jest większa, niż dotychczas, koncentracja tematyczna podejmowanych działań. Ambicją Komisji Europejskiej jest ułatwienie realizacji polityki spójności w nadchodzącym okresie programowania

przez koncentrację na mniejszej liczbie priorytetów i uproszczenie zasad przyznawanej pomocy.

W stosunku do poprzedniego okresu programowania zmniejszono liczbę celów do dwóch, a zadania polityki spójności zgrupowano między [*Polityka spójności 2014-2020...*]:

- Cel – Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia – wokół którego skupione są prawie wszystkie wyróżnione wcześniej kategorie wsparcia, poza współpracą terytorialną. Cel ten jest kluczowy i skupia 96,9% środków polityki spójności (tj. 364,3 mld euro) i wykorzystuje środki EFRR, EFS i FS;
- Cel – Europejska współpraca terytorialna – na który przeznaczają się środki z EFRR w wysokości 11,7 mld euro, co stanowi 3,1% całości puli polityki spójności.

Koncentracja tematyczna wprowadzona została po to, aby preferować działania przynoszące największą wartość dodaną w kontekście wspierania inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Przejawia się ona w wyraźnym określeniu konkretnych priorytetów, na działania w obrębie których mogą być przeznaczane środki z funduszy strukturalnych. Lista tzw. celów tematycznych dotyczących zakresu wsparcia z EFRR obejmuje następujące priorytety inwestycyjne [*Wniosek (4)... 2011*]:

- wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji;
- zwiększanie dostępu do technologii informatyczno-komunikacyjnych (TIK)²⁴, ich wykorzystywania i jakości;
- zwiększanie konkurencyjności MŚP;
- wspieranie transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej we wszystkich sektorach;
- promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem;
- ochronę środowiska i promowanie efektywnego gospodarowania zasobami;
- promowanie transportu zorganizowanego z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju i usuwanie niedoborów przepustowości w najważniejszych infrastrukturach sieciowych;
- promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności pracowników;
- promowanie włączenia społecznego i walka z ubóstwem;
- inwestycje w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie przez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej;
- zwiększanie zdolności instytucjonalnej i skuteczności administracji publicznej przez wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej oraz służb publicznych związanych z wdrażaniem EFRR oraz wspieranie działań dotyczących potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej wspieranych przez EFS.

²⁴ Wyjątek stanowią regiony bardziej rozwinięte, w których z EFRR nie będą wspierane inwestycje w infrastrukturę zapewniającą podstawowe usługi w dziedzinie środowiska, transportu oraz TIK.

Europejski Fundusz Społeczny ma na celu zmniejszenie liczby bezrobotnych, zwłaszcza wśród osób młodych oraz zmniejszenie rozmiarów wykluczenia społecznego. Cele realizacji projektów finansowanych przez EFS koncentrują się na czterech zasadniczych aspektach:

- promowaniu zatrudnienia i mobilności zawodowej,
- inwestowaniu w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie,
- promowaniu włączenia społecznego i walce z ubóstwem,
- wzmacnianiu potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Ważnym elementem polityki spójności, realizowanym w ramach EFRR, ma być współpraca terytorialna, która ma ułatwiać kontakty między regionami i rozwiązywanie wspólnych problemów. Wdrażana będzie, podobnie jak obecnie, w ramach trzech typów programów [*Wniosek (6)*... 2011]:

- programu współpracy transgranicznej – przeznaczonego dla jednostek poziomu NUTS 3 sąsiadujących ze sobą krajów, położonych wzdłuż wszystkich wewnętrznych i zewnętrznych granic lądowych i morskich;
- programu współpracy międzynarodowej (transnarodowej) – w ramach którego realizowane będą projekty na większych obszarach geograficznych (np. krajów i regionu basenu Morza Bałtyckiego);
- programu współpracy międzyregionalnej – który obejmuje całe terytorium Unii Europejskiej, jego założeniem jest wymiana dobrych praktyk między różnymi regionami.

Założeniem Komisji jest zwiększenie spójności między wszystkimi programami, ukierunkowanej na zwiększenie ich synergicznego oddziaływania. Jednocześnie możliwe będzie łączenie środków z różnych funduszy dla realizacji jednego programu. Będzie zatem możliwość tworzenia przez państwa członkowskie programów wielofunduszowych łączących EFRR, EFS i FS.

Wykorzystanie tych funduszy ma być lepiej skoordynowane z działaniami podejmowanymi w ramach innych polityk unijnych, zwłaszcza polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich. Założono pewne wspólne postanowienia i rozwiązania dla realizacji funduszy polityki spójności oraz dla Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). Głównie odnosi się to do przepisów dotyczących monitorowania, sprawozdawczości i oceny postępów realizowanej polityki.

Wspólna Polityka Rolna, podobnie jak dotychczas, ma zostać oparta na II filarach. Filar I ma obejmować płatności bezpośrednie dla rolników, a także pomoc w przypadku szczególnych zakłóceń na rynku. Filar II dotyczy rozwoju obszarów wiejskich [*Wniosek (5)*... 2011]. Na lata 2014-2020 wstępnie proponuje się przyznanie na działania realizowane w I filarze 317,2 mld euro, a w II filarze 101,2 mld euro. Uzupełnieniem dla tych dwóch filarów ma być dodatkowa kwota w wysokości 17,1 mld euro, przeznaczona na: badania i innowacyjność, bezpieczeństwo żywności, pomoc

żywnościowa dla osób najbardziej potrzebujących, sytuacje kryzysowe w sektorze rolnym [Wniosek (2)... 2011].

Przyszła unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich podtrzymać będzie jej dotychczasowe długoterminowe cele strategiczne, tj. poprawę konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działaniami na rzecz klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Jej instrumentem pozostaje Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Zintegrowane podejście programowe w polityce spójności ma przejawiać się w tym, że na szczeblu Unii Europejskiej powstaną Wspólne Ramy Strategiczne, dokument obejmujący kluczowe działania, które mają być wspierane ze wszystkich funduszy europejskich, tj. EFRR, EFS, FS, EFRROW i EFMR. Następnie na poziomie państwa członkowskiego będzie zawierany Kontrakt Partnerski (Umowa partnerska) między państwem członkowskim a Komisją, zawierający opis planowanych programów operacyjnych finansowanych na podstawie Wspólnych Ram Strategicznych. Jednocześnie z ogólnym Kontraktem Partnerskim przyjmowane będą przez Komisję konkretne Programy Operacyjne, przygotowywane przez kraj członkowski.

Polska na realizację polityki spójności w latach 2004-2020 otrzyma z budżetu Unii Europejskiej 72,9 mld euro. Będzie to zatem nieco większa kwota niż w okresie programowania 2007-2013.

W styczniu 2013 r. polski rząd przyjął założenia wstępnej wersji Umowy Partnerskiej. W jej ramach wytyczono programy operacyjne dla nowego okresu programowania [Programowanie Perspektywy... 2013].

Do programów realizowanych na poziomie krajowym należą:

- PO *Inteligentny Rozwój* – dotyczący innowacyjności, badań naukowych i ich powiązań ze sferą przedsiębiorstw;
- PO *Infrastruktura Zrównoważonego Rozwoju* – obejmujący kwestie gospodarki niskoemisyjnej, ochrony środowiska, przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu, transportu i bezpieczeństwa energetycznego;
- PO *Wiedza – Edukacja – Rozwój* – odnoszący się do rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego i dobrego rządzenia;
- PO *Polska Cyfrowa* – dotyczący poprawy dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-telekomunikacyjnych;
- PO *Rozwój Polski Wschodniej* – stanowiący kontynuację programu realizowanego w okresie 2007-2013, koncentrujący się na wspieraniu działań sprzyjających rozwojowi, zmianom strukturalnym i wzrostowi konkurencyjności regionów Polski Wschodniej;
- *Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa*;
- *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*;
- *Program Rybactwo i Morze*.

Poza tym zostanie opracowanych także 16 Regionalnych Programów Operacyjnych.

Będą one finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (w decydującej części) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nie podało jeszcze proponowanych alokacji środków finansowych przypadających na poszczególne programy operacyjne. Finalna wersja Umowy Partnerskiej będzie gotowa w listopadzie 2013 r. W dalszej kolejności między rządem a władzami poszczególnych województw zostaną zawarte kontrakty terytorialne, w których określone zostaną cele i zadania każdej ze stron oraz informacja o instrumentach ich realizacji (pochodzących ze środków unijnych i krajowych).

Na podstawie przyjętych wstępnych założeń dotyczących realizacji polityki spójności w Polsce, widać jej bardzo ściśle powiązanie z wytycznymi opracowanymi na poziomie Wspólnoty.

Stosownie do zmian w zakresie priorytetów przyszłej polityki spójności oraz omówionych wcześniej warunków przedstawionych przez Komisję Europejską, dotyczących podziału dostępnych środków finansowych, w Polsce Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opracowało wstępne propozycje podziału dostępnych środków w układzie tematycznym [*Programowanie Perspektywy...* 2013]. Główny akcent położono na rozwój innowacyjności, edukacji i technologii cyfrowych. Sugeruje się także przeznaczenie relatywnie większego, niż dotychczas, wsparcia na rzecz przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną, w dziedzinie wspierania zatrudnienia i mobilności pracowników oraz wspierania włączania społecznego i walki z ubóstwem.

Odnosnie do realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych założono, że zawarte w nich cele i priorytety muszą ściśle nawiązywać do celów tematycznych właściwych dla funduszy, z jakich będą finansowane.

5. Rekomendacje dotyczące pożądanego kierunku realizacji polityki regionalnej

Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia regionów Polski Wschodniej, kontynuacja realizacji polityki spójności w kolejnym okresie programowania jest niezmiernie ważna. W świetle wstępnych propozycji Komisji Europejskiej, w okresie programowania 2014-2020 Polska nadal pozostanie jednym z głównych beneficjentów polityki spójności Unii Europejskiej. Stanowi to bardzo korzystne uwarunkowanie dla województw Polski Wschodniej, jako najsłabiej rozwiniętych regionów kraju i daje szansę na znaczne przyspieszenie procesów rozwoju.

Bardzo ważne jest, że wsparcie dla Polski ze strony funduszy unijnych będzie kontynuowane na podobnym poziomie, jak w obecnym okresie programowania, mimo artykułowanych niechęci najbogatszych członków Unii Europejskiej do partycypowania w finansowaniu rozwoju regionów słabszych.

Kryzys wpłynął na osłabienie koniunktury światowej, w konsekwencji czego dochody z tytułu eksportu wysoko rozwiniętych krajów Unii Europejskiej znacznie się obniżyły. Kraje te odnotowały wzrost deficytów budżetowych i poziomu zadłużenia, obniżyło się także tempo ich rozwoju [Prusek 2011a]. W konsekwencji państwa będące płatnikami netto do budżetu Unii Europejskiej, zgłaszały roszczenia, co do ograniczenia funduszy na politykę spójności, w związku z realną możliwością poniesienia przez nich kosztów, związanych z kolejnymi pakietami ratunkowymi dla strefy euro, w części gwarantowanej przez budżet Unii Europejskiej.

Nie można jednak zapominać, że nadmierne zróżnicowanie przestrzenne stwarza negatywne konsekwencje zarówno dla biednych, jak i bogatych jednostek. Negatywne konsekwencje dysproporcji rozwojowych dla słabszych jednostek są oczywiste. Oznaczają dla nich niższy poziom rozwoju i gorszą jakość życia. Także bogate kraje i regiony, aby podtrzymać swoją dynamikę wzrostu potrzebują partnerów do długotrwałej współpracy gospodarczej i przez to dalszego rozwoju [Kudelko 2010b, 2011b]. Bogatsi członkowie Unii Europejskiej czerpią z polityki spójności nie mniej korzyści niż kraje zapóźnione w rozwoju. Słabiej rozwinięte gospodarki dają im bowiem możliwość rozszerzania rynków zbytu dla ich dóbr, usług, technologii oraz rozprzestrzeniania działalności przedsiębiorstw przez możliwość dokonywania nowych inwestycji, a tym samym osiągnięcia wysokich korzyści ekonomicznych i napędzanie koniunktury gospodarczej. Kraje słabiej rozwinięte stanowią ponadto bogate źródło różnorodnych zasobów naturalnych oraz dobrze wykwalifikowanej i taniej siły roboczej oraz duże nowe rynki zbytu dla towarów z krajów wysoko rozwiniętych.

Unię Europejską można traktować jako pewien układ, w myśl którego kraje o niższym poziomie rozwoju otrzymują pomoc infrastrukturalną i rozwojową, a w zamian za to udostępniają swoje rynki dla towarów i usług z krajów wyżej rozwiniętych. Można więc traktować składkę, którą kraje wysoko rozwinięte wpłacają do budżetu unijnego jako swoisty podatek od korzyści osiąganych przez dany kraj, uzyskanych z funkcjonowania na jednolitym rynku. Są to zyski przeważające korzyści krajów objętych unijną polityką spójności z udzielanych im transferów pomocowych [Prusek 2009a].

Należy podkreślić, że dążenie do spójności w wymiarze gospodarczym, społecznym i terytorialnym, nie jest celem samym w sobie, lecz warunkiem koniecznym do osiągnięcia pełnej integracji krajów europejskich. Integracja nie może przejawiać się jedynie w formułowaniu wspólnych ustaleń w sferze unormowań prawnych. Realna integracja oznacza rzeczywisty udział państw i regionów w tworzeniu i podziale dochodu UE. Nie jest bowiem możliwe funkcjonowanie jednolitego rynku oraz integracja gospodarcza i walutowa przy zbyt dużych dysproporcjach regionalnych, w myśl zasady, że tak mocna jest dana organizacja, jak mocne jest jej najsłabsze ogniwo.

Rolą polityki spójności jest uruchomienie narzędzi osłonowych, w miarę postępów liberalizacji, które mają przeciwdziałać powstawaniu, a także służyć zmniejszaniu zróżnicowań regionalnych w Unii Europejskiej [Gawlikowska-Hueckkel, Zielińska-Głębocka 2004]. Wspieranie regionów opóźnionych w rozwoju stanowi naturalną

konsekwencję celu głównego integracji europejskiej, tj. konwergencji europejskich regionów [Prusek 2009].

Należy też rozważyć sposób podziału środków finansowych między poszczególne regiony lub też dodatkowo wesprzeć wolniej rozwijające się województwa także przez instrumenty pozafinansowe, w celu zwiększenia efektywności w zakresie realizacji polityki spójności.

Z punktu widzenia polskich regionów negatywnie należy ocenić to, że polityka regionalna w Polsce została zdominowana przez europejską politykę spójności. Wynika to przede wszystkim z możliwości korzystania z europejskich funduszy wspierających rozwój regionów, uwarunkowanej realizowaniem priorytetów europejskiej polityki spójności. Już w obecnym okresie programowania na lata 2007-2013 daje się to wyraźnie zauważyć, zarówno w sferze programowania, jak i finansowania działań rozwojowych. W ogólnej kwocie środków przeznaczanych na zadania rozwojowe regionów, w tym inwestycyjne, udział środków krajowych i własnych jednostek samorządu terytorialnego jest niewielki [Kudęłko, Klimczak 2011]. W przyszłym okresie tendencja ta może się jeszcze bardziej nasilać. Sprzyjać temu będą bardzo wyraźnie określone konkretne wskazania Komisji Europejskiej co do priorytetów, na które mogą być wydatkowane środki funduszy unijnych. Wprowadzie Wspólnotowe Ramy Strategiczne nie będą miały charakteru obligatoryjnego, podobnie jak wcześniej Strategiczne Wytyczne, jednak chcąc skorzystać z możliwości dofinansowania, trzeba wpisać się w bardzo precyzyjnie określony zestaw preferowanych celów i priorytetów inwestycyjnych. Należy przyznać rację Niedośzewskej [2011, s. 6], która twierdzi, że szczegółowe wskazania odnośnie do tego, co w ramach poszczególnych celów tematycznych może zostać wsparte funduszami unijnymi, znacznie ogranicza samodzielność regionów w kwestii decydowania o rodzaju działań, jakie chcą realizować stosownie do własnych problemów i potrzeb. Może to skutkować wydatkowaniem środków nie ze względu na zidentyfikowane na danym terytorium potrzeby, ale ze względu na możliwość uzyskania wsparcia.

Wynik działań rozwojowych powinien być funkcją wielu czynników i uwarunkowań, oddziałujących w danym czasie i przestrzeni. Należy stanowczo rekomendować dążenia do wypracowania takiego modelu polityki regionalnej, w którym udział kraju i samorządów w sferze decyzyjnej i finansowej jest większy. Mimo że polityka spójności oddziałuje na decyzje podejmowane na wszystkich szczeblach realizacji polityki rozwojowej, nie mniej jednak powinna stanowić tylko jeden z wielu punktów odniesienia dla polityki regionalnej, w której powinny znaleźć się także założenia, uwzględniające własne: krajowe i regionalne priorytety rozwoju. Niestety w praktyce trudno określić, jaki jest udział autonomicznej polityki rozwoju kraju. Widać to chociażby na przykładzie założeń odnoszących się do ram finansowych *Strategii Rozwoju Kraju*. Bardzo dokładnie określony został wkład finansowy funduszy europejskiej polityki spójności w jej realizację, natomiast nie podano wielkości środków pochodzących z budżetu państwa, innych niż te, które mają współfinansować programy unijne.

Oprócz przesłanek spójności i krajowej polityki regionalnej, na kształt polityki regionalnej realizowanej przez samorządy wojewódzkie powinna wpływać także ich własna polityka samorządowa (intraregionalna), w ramach której województwo realizuje swoje indywidualne priorytety, finansowane ze środków własnych. Ich skala jest uzależniona od możliwości organizacyjnych i finansowych samorządów, w tym wysokości dochodów własnych.

Może się to w konsekwencji obrócić w złym kierunku, tzn. ograniczaniu bieżącej działalności, ponieważ konieczność współfinansowania środków unijnych powoduje, że znaczna część środków do dyspozycji samorządów regionalnych przeznaczana jest na obowiązkową partycypację w finansowaniu inwestycji realizowanych ze środków unijnych. W efekcie zatem, jak zauważa Nowakowska [2010], polityka regionalna może ograniczać się do działań mogących uzyskać wsparcie finansowe z Unii Europejskiej.

Jest to istotne ograniczenie dla polityki rozwoju realizowanej w regionach Polski Wschodniej. Jednak, trzeba przyznać, że z punktu widzenia Komisji Europejskiej, ustanowienie wymogów co do preferowanych działań kluczowych w ramach realizacji polityki spójności jest jak najbardziej zrozumiałe. Polityka spójności wiąże się bezpośrednio lub pośrednio z większością działań podejmowanych w zakresie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego na wszystkich szczeblach (krajowym, regionalnym i lokalnym). Ze względu na szerokie spektrum aspektów, jakimi się zajmuje, a także ogromnej liczby różnorodnych układów przestrzennych (niejednakowych pod względem poziomu rozwoju), jakich dotyczy, europejska polityka spójności w swoich wytycznych musi zakładać pewien stopień ogólności. Polityka spójności wyznacza ogólny kierunek rozwoju, w którym głównymi filarami stają się wiedza, innowacyjność, konkurencyjność i rozwój kapitału ludzkiego. Nie jest możliwe, aby na tak wysokim poziomie ogólności udało się wyznaczyć priorytety, które dokładnie odpowiadałyby celom i potrzebom rozwojowym wszystkich regionów europejskich.

Zatem przyczyna nadmiernego uzależnienia się od europejskiej polityki spójności leży raczej po stronie krajów i regionów beneficjentów. Komisja Europejska nie stawia żadnych zakazów odnośnie do tego, aby równolegle realizować własne specyficzne cele. To, że w przypadku polskich regionów tak się nie dzieje, wiąże się ze słabością ekonomiczną i finansową poszczególnych regionów i państwa, przejawiającą się brakiem środków finansowych na dodatkowe działania i inwestycje, uznane za ważne i potrzebne w poszczególnych jednostkach terytorialnych.

Wobec potrzeby dostosowania rozwoju regionalnego w Polsce do zmieniających się uwarunkowań, należałoby postawić pytanie, jaki w jej realizacji powinien być udział podmiotów polityki intraregionalnej i interregionalnej. Wiąże się to ze stosownym podziałem kompetencji, odpowiedzialności, a także zasobów finansowych między samorządami wojewódzkimi a organami administracji centralnej.

Przesłanki do skonstruowania całościowego modelu polityki regionalnej w Polsce, obejmującego mechanizmy polityki interregionalnej i intraregionalnej zawiera

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR). Najważniejszym jej zadaniem jest powiązanie i koordynacja działań sektorowych państwa z działaniami realizowanymi na poziomie regionalnym, w sferze programowania i finansowania. *KSRR* za cel główny polityki regionalnej przyjmuje umożliwienie jak najszerzego wykorzystania przez regiony ich potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności terytorialnej w Polsce w długim horyzoncie [*Krajowa Strategia...* 2010]. Dokument ten zakłada realizację tzw. nowego paradygmatu polityki regionalnej. Najważniejsze jego założenia z punktu widzenia regionów i prowadzonej w nich polityki rozwoju, sprowadzają się do:

- ukierunkowania polityki na wzmocnienie i wykorzystanie potencjałów terytorialnych,
- realizacji systemu wieloszczeblowego zarządzania,
- większej decentralizacji polityki rozwoju, przez zwiększenie roli szczebla regionalnego w wieloszczeblowym systemie zarządzania.

Terytorializacja, czyli ukierunkowanie na wzmocnienie i wykorzystanie potencjałów terytorialnych oznacza, że podejście do różnych typów terytoriów musi być zróżnicowane, a interwencje muszą przejawiać się w bardziej selektywnych (skoncentrowanych) inwestycjach. Zintegrowane podejście terytorialne (*place-based approach*), w odróżnieniu od podejścia sektorowego, zakłada wielowymiarowość procesów rozwojowych, obejmujące uwarunkowania społeczne, gospodarcze i środowiskowe oraz powiązania międzysektorowe na danym terytorium. Zintegrowane podejście terytorialne wymaga także koordynacji różnych polityk publicznych, które mają oddziaływanie terytorialne. Takie podejście nawiązuje do Agendy Terytorialnej (AT 2020), uzgodnionej w maju 2011 r. w Gödöllő, na Węgrzech, przez ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój terytorialny. Dokument ten rekomenduje połączenie oddziaływania odgórnego z interesami społeczności lokalnych, zamieszkujących zróżnicowane terytoria Unii Europejskiej. Główną ideą jest wsparcie różnych terytoriów, z jednoczesnym uwzględnieniem głównych priorytetów dla Europy, w myśl założenia, że rozwój poszczególnych regionów ma służyć osiągnięciu strategicznych celów Unii jako całości.

Bardzo słuszne jest założenie, aby wdrażanie terytorialnie ukierunkowanej polityki uwzględniało różnorodność regionów, chociaż jednocześnie kłóci się to z bardzo wyraźnym wskazaniem finansowanych priorytetów rozwoju (o czym była mowa wcześniej).

Do istotnych zmian w *KSRR* należy założenie o wieloszczeblowym (wielopoziomowym) zarządzaniu rozwojem. Wieloszczeblowe zarządzanie rozwojem oznacza rozdysponowanie różnych zadań publicznych między władze centralne oraz poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, przewiduje się włączenie większej liczby podmiotów w realizację celów polityki ukierunkowanej terytorialnie, zarówno po stronie różnych podmiotów krajowych, jak i regionalnych oraz lokalnych.

W celu zapewnienia większej skuteczności i efektywności polityki regionalnej, zakłada się przyjęcie modelu większej decentralizacji, polegającego na przekazywaniu samorządom większych niż dotychczas kompetencji, a co za tym idzie także środków finansowych. Oznacza to odejście od scentralizowanego modelu sprawowania władzy (*top-down*), na rzecz wzmocnienia wielopoziomowego systemu zarządzania (*multi-level governance*). Decentralizacja realizacji polityki rozwoju, i co się z tym wiąże, decentralizacja finansów publicznych ma gwarantować zwiększenie roli samorządów wojewódzkich, jako kluczowych podmiotów realizacji polityki regionalnej, w wykorzystywaniu potencjału regionalnego i lokalnego i podejmowaniu decyzji o kierunkach inwestycji.

W myśl zapisów *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, dokumentem określającym wkład strony rządowej na realizację działań rozwojowych w regionach w okresie po 2013 r. ma być kontrakt terytorialny. Koncepcja kontraktu terytorialnego zakłada, że będzie on umową między władzami centralnymi a regionalnymi władzami samorządowymi, określającą zakres koordynacji działań publicznych i interwencji różnych ministerstw i innych podmiotów publicznych na poziomie regionalnym. Jednocześnie kontrakt terytorialny ma za zadanie ukierunkować przedsięwzięcia poszczególnych regionów na priorytety ważne z punktu widzenia rozwoju całego kraju. Dotyczy to działań, które nie mogą być realizowane wyłącznie na szczeblu rządowym, ale wymagają także współpracy na szczeblu regionalnym. Przedmiotem kontraktowania mogą być dwa rodzaje przedsięwzięć: wspólne lub komplementarne. Wspólne realizowane są razem przez rząd i samorząd, z zastosowaniem montażu finansowego. Komplementarne realizowane są przez każdą ze stron osobno, jednak wzajemnie się wzmacniają lub uzupełniają.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, nie określa jednak dokładnie zakresu działań obejmowanych kontraktem, ograniczając się do dość ogólnikowego stwierdzenia, o ich kluczowym znaczeniu dla rozwoju regionu z punktu widzenia rządu i władz samorządowych. Brak też jest informacji, ani w tym, ani żadnym innym oficjalnym dokumencie o zasadach finansowania kontraktów terytorialnych, w szczególności wysokości udziału krajowego, nawet w wymiarze orientacyjnym. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jest obecnie dopiero na etapie prowadzenia debat i konsultacji na temat systemu kontraktu regionalnego. Stan ustaleń pozostaje dzisiaj na etapie zidentyfikowania źródeł. Mają składać się na nie:

- środki publiczne pozostające w dyspozycji MRR (w tym pochodzące z UE i od innych donatorów);
- środki pozostające w dyspozycji ministrów właściwych (w tym pochodzące z funduszy UE);
- środki publiczne jednostek samorządu terytorialnego z obszaru danego województwa;
- środki międzynarodowych instytucji finansowych;
- inne środki publiczne podmiotów przystępujących do kontraktu terytorialnego;
- środki prywatne.

Wobec tego można stwierdzić, że zapisy omawianego dokumentu, odnoszące się do potrzeby decentralizacji nie mają większej wartości praktycznej, skoro nie podano w nim w jaki sposób i w jakim zakresie miałyby się odbyć przekazanie większych środków samorządom regionalnym.

Ekspertyzy, które zostały opracowane na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, także nie odnoszą się w zasadzie do sfery finansowania kontraktów terytorialnych, z tego względu, że na obecnym etapie jest to niemożliwe. Autorzy ekspertyzy wskazują tylko na opcje finansowania publicznego w realizacji zadań kontraktów terytorialnych, nie szacując ich wielkości [Regulski *et al.* 2012] .

Podkreśla się natomiast, że rola samorządu wojewódzkiego w bieżącym okresie programowania wzrosła, jako że odpowiada on za dystrybucję istotnej części środków wspólnotowych [*Decentralizacja finansów publicznych...*]. Jednak nie można mówić, że nastąpiła pełna decentralizacja finansów publicznych w sytuacji, gdy poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest wciąż zbyt niski w porównaniu z potrzebami rozwojowymi. Z tego względu samorzady nie mogą podejmować wielu kluczowych inwestycji i muszą godzić się ze wzrostem deficytu i rosnącym zadłużeniem.

Przy czym, należy wyraźnie podkreślić, że większa decentralizacja nie powinna być rozumiana jako „przerzucanie” większości obowiązków i odpowiedzialności na regionalne władze samorządowe i pozbawienie ich pomocy i wsparcia ze strony państwa, ponieważ po pierwsze, nie są one w stanie sprostać wszystkim zadaniom, a po drugie, niektóre zadania związane z tworzeniem uwarunkowań rozwoju regionalnego wychodzą poza zakres ich kompetencji. W dalszym ciągu zatem, szczególnie w stosunku do regionów słabo rozwiniętych, powinno być kierowane duże wsparcie zewnętrzne ze strony podmiotów krajowych, jak i europejskich. Regiony słabo rozwinięte nie są w stanie, przynajmniej w krótkim okresie wygenerować wystarczająco silnych impulsów rozwojowych, bez wsparcia zewnętrznego. Ustanowienie wyraźnych zasad polityki państwa w stosunku do regionów nie stoi w sprzeczności z założeniem, że to samorzady wojewódzkie odgrywają główną rolę w realizacji polityki rozwojowej w regionach, ale zwraca uwagę na potrzebę koordynowania polityki regionalnej z poziomem rządu.

Należy zgodzić się z Kudłaczem [2010, s. 28-29], że samorząd województwa odpowiedzialny jest za osiągnięcie celów własnej strategii, natomiast nie można go obarczać odpowiedzialnością za realizację strategii krajowej. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby występował jako partner wobec ministra odpowiedzialnego za politykę regionalną, ale we współpracy tej musi się kierować własnymi kryteriami. W innym przypadku podmiotowość samorządów regionalnych będzie tylko iluzoryczna.

Natomiast pozytywnie trzeba ocenić próbę zintegrowania działań z zakresu polityki spójności i wsparcia obszarów wiejskich. Szlachta i Zaleski [2009, s. 105] słusznie podkreślają, że dokonane wcześniej oddzielenie Wspólnej Polityki Rolnej od polityki spójności było decyzją błędną, ponieważ do osiągnięcia wyższego poziomu

spójności terytorialnej powinno się raczej dążyć do zintegrowania polityki Wspólnoty, prowadzonej w stosunku do różnego typu obszarów. Wyłączenie EFRROW z funduszy strukturalnych i przydzielenie go na realizację Wspólnej Polityki Rolnej spowodowało, że możliwości polityki spójności dotyczących finansowania przedsięwzięć strukturalnych na obszarach wiejskich zostały znacznie ograniczone. Natomiast Wspólna Polityka Rolna, jak wynika z doświadczeń lat 2007-2013, koncentruje się głównie na wspieraniu rolników, a nie rozwoju obszarów wiejskich.

Można mieć wątpliwości, czy objęcie polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej łącznie Wspólnymi Ramami Strategicznymi jest wystarczającym przedsięwzięciem na drodze integrowania działań związanych z rozwojem regionalnym. Należałoby rekomendować, aby w ślad za tym poszła rzeczywista koordynacja działań, dzięki której możliwy byłby do uzyskania efekt synergii. Inaczej zakładana integracja działań odnoszących się do wszystkich typów terytoriów w regionach, sprowadzi się tylko do wspólnych zasad sprawozdawczości i oceny.