

Grochowski, Mirosław / Rzeźnik, Grzegorz

Polityka i praktyka rozwoju regionalnego w kontekście realizacji polityki spójności UE : próba oceny na przykładzie Mazowsza

Mazowsze. Studia Regionalne 4, 149-164

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Polityka i praktyka rozwoju regionalnego w kontekście realizacji polityki spójności UE – próba oceny na przykładzie Mazowsza

Mirosław Grochowski
Grzegorz Rzeźnik

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono wybrane zagadnienia związane z formułowaniem i wdrażaniem polityki regionalnej w Polsce w okresie przedakcesyjnym i w okresie członkostwa w Unii Europejskiej. Scharakteryzowano zmiany organizacyjno-prawne dotyczące kompetencji i zadań różnych szczebli administracji publicznej w kwestiach dotyczących polityki regionalnej, jakie zaszły w Polsce od roku 1999. Omówiono toczącą się na forum europejskim i krajowym dyskusję dotyczącą przyszłości polityki spójności. Przedstawiono także rezultaty badań dotyczących oceny procesów formułowania i wdrażania polityki regionalnej na przykładzie województwa mazowieckiego, z których wynika, że wśród aktorów zaangażowanych w politykę regionalną dominują 3 perspektywy postrzegania i oceny przebiegu procesów formułowania polityki rozwoju regionalnego i praktyki jej realizacji: perspektywa realizacyjna – poziom gminy i powiatu, perspektywa koordynacyjna – poziom województwa, perspektywa programowania – poziom agend rządowych. Wyniki badań pozwalają też stwierdzić, że system programowania i realizacji polityki regionalnej, mimo wielu braków, pozwala realizować projekty istotne z punktu widzenia funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i wykorzystywać dostępne środki finansowe z UE. Badania wskazały pewną dezintegrację elementów systemu programowania, formułowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego, co jest przyczyną niedostatecznego wykorzystania istniejącego potencjału w różnych fazach programowania i realizacji polityki regionalnej. Wyniki badań pozwalają na sformułowanie następujących rekomendacji dotyczących formułowania i realizacji polityki regionalnej: zdecydowanego wzmocnienia wymaga zaangażowanie władz samorządowych (gmina, powiat, województwo) w prace nad polityką regionalną podejmowane w ramach instytucji wspólnotowych, w szczególności na forum Komitetu Regionów Unii Europejskiej; konieczne jest zapewnienie stabilności regulacji prawnych; niezbędne są efektywne mechanizmy współpracy w układzie: władze centralne – regiony – gminy, służące m.in. wymianie informacji i koordynacji działań; sposób finansowania projektów powinien uwzględniać sytuację beneficjentów, co oznacza wprowadzenie rozwiązań w postaci zaliczek.

Wprowadzenie

Polityka regionalna Polski prowadzona jest w ramach polityki spójności Unii Europejskiej, zgodnie z którą dąży się do realizacji celów o charakterze wspólnotowym [por. MRR 2008,¹]. Celem tej polityki jest zasadniczo wyrównywanie szans rozwojowych regionów [Pietrzyk, 2000, 69]. Dotychczasowe polityki rozwoju regionalnego, formułowane na poziomie UE, nie były kompleksową odpowiedzią na wyzwania podyktowane specyfiką krajów członkowskich i ich regionów. Uwzględnienie istniejących, zróżnicowanych uwarunkowań rozwojowych w jednej polityce nie jest zresztą możliwe. Dezagregacja założeń i celów polity-

¹ Szerzej diagnozę aktualnej polityki regionalnej w Polsce prezentują ekspertyzy opracowane w trakcie prac nad projektem *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* [patrz: MRR b.d.].

ki rozwoju regionalnego, a także określenie mechanizmów i instrumentarium jej realizacji to zadania administracji poszczególnych państw i władz regionalnych. W Polsce prowadzone są prace nad dokumentem strategicznym, określającym cele i zasady krajowej polityki regionalnej z uwzględnieniem specyfiki regionów [por. MRR 2009a]. Dokumentem tym Polska wpisuje się również w dyskusję nad kierunkami reform polityki spójności po 2013 roku, prezentując swoje podejścia, cele, priorytety i miejsce Polski i polskich regionów w systemie polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Dyskusja nad polityką spójności rozpoczęła się w warunkach niepewności wynikających z trudno przewidywalnych uwarunkowań zewnętrznych. Wydaje się jednak, że obecnie istnieje większa swoboda w kreśleniu głównych celów i zasad tejże polityki ze względu na zwiększone możliwości oddziaływania Polski na kierunki reformy polityki spójności UE [szerzej: Stanowisko RP, 2009]². Prace koncepcyjne, dotyczące polityki rozwoju regionalnego, pozwalają na wypracowanie rozwiązań, które zintegrują przyszłą politykę regionalną z polityką rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Umożliwi to regionom skuteczne radzenie sobie z wyzwaniami rozwojowymi.

Polska polityka regionalna znajduje się w kręgu zainteresowania przedstawicieli wszystkich szczebli administracji publicznej – rządowej i samorządowej. Percepcja tej polityki, jej założeń, procesów formułowania, instrumentów realizacji, a także kryteriów jej skuteczności jest jednak różna w zależności od umocowania instytucjonalnego i roli obserwatora w procesie formułowania i wdrażania tejże polityki. W artykule tym przedstawiono wybrane zagadnienia związane z formułowaniem polityki regionalnej w Polsce w kontekście organizacyjno-prawnym, opinie na temat pożądaných zmian w polityce spójności UE oraz wyniki badań dotyczących oceny procesów formułowania i wdrażania polityki regionalnej przy wykorzystaniu przykładu województwa mazowieckiego.

Ramy organizacyjno-prawne i formułowanie polityki rozwoju regionalnego w Polsce a polityka spójności UE

Polityka spójności Unii Europejskiej stanowi jeden z podstawowych instrumentów procesu integracji. Potwierdzeniem tej tezy są wysokie nakłady finansowe, przeznaczone na wspieranie europejskiej polityki regionalnej, sięgające 35% ogólnych wydatków z budżetu wspólnotowego [por. Czernielewska-Rutkowska, M., 2007, 30-31]. Mechanizmy stworzone przez UE, specyficzne rozwiązania oraz zasady mają zróżnicowane konsekwencje dla państw, regionów oraz samej Unii. Za podstawowy dla polityki spójności uznawany jest art. 158 *Traktatu WE*, w którym stwierdza się, że w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej [*Traktat* 1994, 11-12]. W *Traktacie Lizbońskim* z 2000 roku sformułowanie to zostało rozwinięte. Mowa jest w nim o spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Wprowadzenie tego ostatniego wymiaru stanowi przejaw nowego podejścia do zagadnień spójności³.

² Stanowisko rządu RP zostało ogłoszone w marcu 2008 roku.

³ Tytuł XVII otrzymał brzmienie: *Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna*. Ponadto w art. 2 zapisano, iż Unia wspiera

Polityka zmian systemowych i reformy prowadzone w Polsce od 1990 roku otworzyły Polsce drogę do integracji z Unią Europejską. Postępująca decentralizacja państwa i najpierw perspektywa, a potem członkostwo w UE spowodowały, że polityka regionalna w Polsce podlegała w ostatnich kilkunastu latach zmianom tak w wymiarze organizacyjno-prawnym, jak i programowym. Kluczowym wydarzeniem w polskiej polityce regionalnej było przyjęcie w 2000 roku ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Był to pierwszy dokument tej rangi przedstawiający założenia polityki regionalnej w Polsce w odniesieniu do priorytetów europejskiej polityki regionalnej. Realizując zapisy tej ustawy (art. 11 ust. 1), Rada Ministrów 28 grudnia 2000 roku przyjęła *Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego 2001-2006* (NSRR). Dokument ten określił zasady, kryteria i mechanizmy formułowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego w Polsce. NSRR stanowiła podstawę programowania średnio-okresowej polityki rozwoju regionalnego, określała cele, priorytety, kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia oraz zasady i kryteria wsparcia finansowego programów wojewódzkich. Szczegółowo zarysowano zasady opracowywania i realizacji wojewódzkich programów rozwoju regionalnego, programów współpracy przygranicznej oraz działań o charakterze pilotażowym z zakresu polityki rozwoju regionalnego. Stanowiła również podstawę do ubiegania się o środki z programów przedakcesyjnych UE: ISPA, SAPARD i Phare.

Powodzenie inicjatywy ustawodawczej z 2000 roku było oczywiście możliwe dzięki przeprowadzonej rok wcześniej reformie terytorialnej państwa i utworzeniu samorządu terytorialnego na poziomie województw. W styczniu 1999 roku weszły w życie również inne ustawy powiązane z reformą polityki regionalnej. Przyjęto ustawę o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz ustawę o samorządzie powiatowym. Samorządom województw nadano podmiotowość w kreowaniu i realizacji polityki regionalnej – kompleksowa polityka rozwoju mogła być prowadzona na dwóch zasadniczych poziomach zarządzania państwem: centralnym i wojewódzkim oraz dodatkowo na trzecim – szczeblu powiatowym. Uszczegółowienie zasad i norm współpracy rządu oraz samorządów województw i innych podmiotów przy prowadzeniu i realizacji polityki rozwoju miało miejsce w przywołanej wyżej *Ustawie z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*.

Reforma ram organizacyjno-prawnych prowadzenia polityki regionalnej, wdrożona w 2000 roku, służyła realizacji wstępnych ustaleń akcesyjnych z Unią Europejską. Polski rząd wpisał się w kierunki reform europejskiej polityki regionalnej. Uchwalając NSRR na lata 2001-2006, Polska spełniła jeden z warunków dostępu do pomocy finansowej z programów przedakcesyjnych UE.

W skali europejskiej kluczowym dla polityki rozwoju regionalnego był szczyt Rady Europejskiej w Berlinie w roku 1999, decyzją którego przyjęto ustalenia finansowe dla nowego budżetu UE na lata 2000-2006 oraz przedłużono okres budżetowy z sześciu do siedmiu lat. Ustalenia ze szczytu berlińskiego i wyniki prac Komisji Europejskiej były podstawą sformułowania *Agendy 2000*. *Agenda 2000* stanowiła nowe otwarcie w europejskiej polityce regionalnej. Przedefiniowano i zmniejszono liczbę dotychczasowych celów polityki regionalnej,

wprowadzono nowe regulacje w zakresie wydatkowania funduszy europejskich oraz przyjęto finansowanie tzw. pomocy harmonizacyjnej, przeznaczonej dla krajów kandydackich w okresie starań o uzyskanie pełnego członkostwa.

Dopełnieniem prac Unii Europejskiej w obszarze polityki regionalnej było przyjęcie w marcu 2000 roku wspomnianej wyżej *Strategii Lizbońskiej*. Celem *Strategii* oraz jej uzupełnienia na szczycie w Goeteborgu (2001 r.) było uczynienie z Unii Europejskiej w ciągu 10 lat najbardziej dynamicznej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy gospodarki na świecie. Polityka rozwoju regionalnego stała się jednym z podstawowych filarów polityki rozwoju UE. Podpisując w 2004 roku *Traktat Akcesyjny* z Unią Europejską, Polska zobowiązała się do uwzględniania w swych działaniach zasad strategii i wdrażania celów lizbońskich. Od 2004 roku polska polityka rozwoju regionalnego prowadzona jest w ramach polityki spójności UE.

W 2006 roku przyjęta została aktualnie obowiązująca ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712]. Jest to podstawowy akt prawny regulujący zasady prowadzenia tej polityki. Określa podmioty prowadzące politykę, tryb współpracy między nimi oraz podstawowe instrumenty, za pomocą których polityka jest prowadzona. Ustawa definiuje politykę rozwoju jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Zgodnie z przepisami ustawy, politykę rozwoju prowadzą: Rada Ministrów, samorząd województwa oraz samorząd powiatowy i gminny. Za koordynację realizacji strategii rozwoju współfinansowanych ze środków budżetu państwa lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

Ustawa systematyzuje dokumenty strategiczne. Dzielią się one na strategie rozwoju i programy. Pojęcie strategii rozwoju obejmuje: długookresową strategię rozwoju kraju – dokument określający główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju kraju w okresie co najmniej 15 lat; średniookresową strategię rozwoju kraju⁴ – dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w perspektywie 4-10 lat; inne strategie rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w obszarach wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju. Szczególnym rodzajem „innych strategii rozwoju” są strategie odnoszące się do regionów – krajowa strategia rozwoju regionalnego, strategie ponadregionalne, strategie rozwoju województw. Programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, przygotowywanymi w celu realizacji strategii. Dzielią się one na programy operacyjne – ustanawiane zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dla osiągnięcia celów wyznaczonych w narodowej strategii spójności i we wskazanych powyżej innych strategiach rozwoju oraz programy rozwoju (w tym programy wojewódzkie i programy wieloletnie) – dokumenty dotyczące celów zawartych w innych strategiach rozwoju. Ponadto ustawa określa wymogi dotyczące struktury dokumentów oraz reguluje procedury związane z ich przygotowaniem i przyjmowaniem [szerzej: MRR 2009b].

⁴ Aktualnie jest to *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*.

Zgodnie z obowiązującą ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, cele polskiej polityki regionalnej od roku 2007 określają 2 kluczowe dokumenty: *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015* w zakresie polityki rozwoju kraju oraz w odniesieniu do środków UE *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013*⁵. Dokumenty te nie określają szczegółowych zasad i sposobów postępowania w zakresie różnych wymiarów realizacji polityki regionalnej. Kwestie te są regulowane na poziomie operacyjnym przez dokumenty niższego rzędu, wydawane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego⁶.

Rok 2010 jest rokiem kulminacji dyskusji nad kierunkami reform europejskiej polityki spójności po 2013 roku i polityki rozwoju regionalnego w Polsce. Zbliży się bowiem koniec obecnej perspektywy finansowej, zaś rok 2010 to okres, w którym zacznie obowiązywać w Polsce nowa *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*.

W skali unijnej konsultacje dotyczące przyszłości polityki spójności zainicjowała w 2007 roku Komisja Europejska⁷. Większość opinii rządów, a także opinia Parlamentu Europejskiego wskazuje na zasadność objęcia polityką spójności całego terytorium UE. Polityka ta nie opiera się bowiem na prostym mechanizmie solidarności. Jej celem jest też stymulowanie wzrostu wewnętrznego potencjału rozwojowego regionów. Zdecydowana większość uczestniczących w debacie uznała współpracę terytorialną za podstawę polityki spójności. Podkreślano również, że współpraca terytorialna stanowi jeden z najlepszych przykładów wartości dodanej tej polityki i z tego właśnie powodu należy ją pogłębiać [KOM 2008].

Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności wskazało szereg wyzwań, jakim państwa członkowskie coraz częściej stawiają i będą stawiać czoła [por. KE 2007]. Należą do nich: globalizacja, zmiany demograficzne i konflikty społeczne, zmiany klimatyczne oraz rosnące ceny i koszty pozyskania energii. Chociaż uznaje się, że polityka spójności powinna zajmować się również takimi kwestiami, to jednak większość zebranych opinii wskazuje, że polityka spójności nie może być ani jedynym, ani nawet jednym z głównych instrumentów działań w tym zakresie. Wśród prezentowanych opinii pojawiały się takie, że odpowiedzią na te wyzwania jest już realizacja agendy lizbońskiej i agendy z Göteborga. Przypominano też, że rozwiązywanie tych problemów nie powinno przysłonić głównych celów polityki spójności, jakie zostały zapisane w *Traktacie*. Jednocześnie rządy kilku państw uznały, że spójność terytorialna już teraz stanowi część polityki spójności oraz że nie należy rozdzielać od siebie gospodarczego, społecznego i terytorialnego wymiaru spójności.

Wydaje się, że szczególnie istotne, z punktu widzenia doświadczeń wdrażania polityki spójności oraz przebiegu procesów rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce, jest postreganie (szczególnie przez podmioty regionalne i lokalne) realizacji celów wiodących do spójności terytorialnej jako drogi do zwiększenia roli władz regionalnych i lokalnych oraz

⁵ W praktyce politycznej dokument ten funkcjonuje pod nazwą *Narodowa Strategia Spójności na lata 2007-2013*.

⁶ Od 2005 roku w Polsce funkcjonuje oddzielne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

⁷ We wrześniu 2007 roku Komisja rozpoczęła konsultacje społeczne w sprawie wyzwań rysujących się przed polityką spójności na najbliższe lata w celu zgromadzenia pomysłów odnoszących się do priorytetów, organizacji i zarządzania tą polityką.

innych podmiotów we wdrażaniu polityki spójności. Często pojawiała się również teza, że idea spójności terytorialnej nada wymiarowi terytorialnemu większe znaczenie w tworzeniu i wdrażaniu europejskich polityk sektorowych. Najwyraźniej kształtuje się *consensus* odnoszący się do większej elastyczności we współpracy terytorialnej, tak by możliwa była również współpraca między regionami niegraniczącymi ze sobą lub regionami nienależącymi do tego samego obszaru geograficznego. Dużą wagę przywiązuje się również do współpracy z regionami i krajami graniczącymi z UE.

Z prowadzonych konsultacji wynika, że kluczowe znaczenie dla przyszłości polityki spójności będzie mieć podział kompetencji między różne poziomy decyzyjne (instytucje wspólnotowe, państwa członkowskie, regiony i inne podmioty, np. partnerów gospodarczych i społecznych). Zainteresowane strony, szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym, oczekują dalszej decentralizacji obowiązków. Ich przedstawiciele w czasie konsultacji podkreślili znaczenie osiągania wyników na poziomie lokalnym, szczególnie w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Podobne opinie wyrazili przedstawiciele partnerów gospodarczych i społecznych oraz przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Podkreślano również konieczność poszerzenia definicji zasady partnerstwa. Inna istotna i wielokrotnie przywoływana kwestia dotyczyła koordynacji działań między EFRR, EFS i Funduszem Spójności. Postulowano m.in. połączenie ich w jeden fundusz w celu uzyskania większej koordynacji działań o charakterze strategicznym. Inną kwestią, jaką poruszono w ramach konsultacji, była potrzeba zapewnienia koordynacji polityki spójności z innymi politykami wspólnotowymi i politykami krajowymi. Polityki sektorowe Wspólnoty powinny w większym stopniu uwzględniać wymiar regionalny. Strony konsultacji uznały za istotne rozwijanie spójnego, zintegrowanego podejścia do rozwoju [Świeboda P., 2008, 101-106].

Większość kwestii poruszanych w czasie konsultacji to kwestie bardzo istotne z punktu widzenia rozwoju regionalnego w Polsce. W kontekście przedstawianych różnych postulatów, a szczególnie postulatu zwiększenia roli władz regionalnych i lokalnych w formułowaniu i realizacji polityki spójności, należy zwrócić uwagę na kilka zapisów zawartych w projekcie *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Wydaje się, że wśród kwestii najbardziej istotnych dla przyszłych rozwiązań, dotyczących polityki rozwoju regionalnego w Polsce jest pozycja i rola samorządu województwa w formułowaniu i realizacji polityki rozwoju regionu. Zgodnie z *Ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju na podstawie strategii rozwoju, wdrażając odpowiednie programy wynikające z celów strategii. Projekt nowej *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* sytuuje samorząd województwa głównie w roli organizatora prac w ramach, proponowanych przez KSRR, kontraktów terytorialnych. Choć samorząd województwa przestaje być (zgodnie z projektem KSRR) kluczowym podmiotem polityki regionalnej, to przypisana mu jest odpowiedzialność finansowa za realizację wielu zadań. W tym kontekście wątpliwości budzi kwestia źródeł środków finansowych, będących w dyspozycji samorządu, a przeznaczonych na działania w ramach realizacji polityki rozwoju regionu. Kolejną kwestią do dyskusji jest akceptacja nowego paradygmatu polityki

spójności. Rezultaty dotychczasowych działań prorozwojowych w regionach Polski zapóźnień cywilizacyjnie wskazują, że rozwiązania wynikające z nowego paradygmatu mogą spowolnić przemiany w tych regionach bądź też prowadzić do ich dalszej marginalizacji. Z punktu widzenia województwa mazowieckiego (które charakteryzuje się bardzo dużym zróżnicowaniem wewnętrznym w odniesieniu do poziomu i potencjału) problematyczne są też propozycje, by w nowym okresie programowania większość środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przeznaczona była na realizację celu >>konkurencyjność<< i alokowana centralnie. Oznaczałoby to znaczne ograniczenie środków na realizację programów wdrażanych w obszarach wymagających wsparcia (w tym obszarów wiejskich). Województwo mazowieckie jest największym płatnikiem „janosikowego”. Gdyby przyjąć (jak proponuje KSRR), że działania mające przynieść poprawę w obszarach problemowych województw należy finansować ze środków województwa, to sytuacja województwa mazowieckiego, które oddaje w ramach „janosikowego” ponad połowę dochodów, będzie wyjątkowo trudna, a cele NSRR mają w takiej sytuacji niewielkie szanse na realizację. Wydaje się, że nowa polityka rozwoju w stosunku do obszarów problemowych przyniosłaby w skali regionu więcej strat niż korzyści. Ocena zapisów projektu KSRR każe także wrócić do nierozwiązanej kwestii funkcjonalnych obszarów miejskich, w tym szczególnie obszarów metropolitalnych. Oparcie działań rozwojowych na sieci miast metropolitalnych będzie niemożliwe tak długo, jak długo miastom tym łącznie z otaczającymi je obszarami nie zostaną stworzone prawne warunki sprzyjające koordynacji działań rozwojowych i sprawnemu funkcjonowaniu. Obszary metropolitalne istnieją realnie. Zachodzące w nich procesy są poddawane studiom i analizom. Jednak z punktu widzenia planowania i zarządzania rozwojem obszary metropolitalne są bytami abstrakcyjnymi – nie są delimitowane wedle jasnych kryteriów i brak im podmiotowości.

Problemy i polityka rozwoju regionu Mazowsza

Mazowsze jest regionem o największych w Polsce zróżnicowaniach przestrzennych rozwoju społeczno-gospodarczego. Zróżnicowania te to efekt polaryzacji rozwoju i jednocześnie czynnik wzmacniający tę polaryzację. Struktura gospodarek obszarów peryferyjnych i struktura zatrudnienia nie mają charakteru rozwojowego, co czyni je mało atrakcyjnymi dla Warszawy, która jest biegunem wzrostu regionu. Region charakteryzuje mała spójność terytorialna, gospodarcza i społeczna.

Do ważnych problemów społecznych można zaliczyć starzenie się mieszkańców regionu, małą mobilność zawodową mieszkańców obszarów peryferyjnych, niski poziom wykształcenia mieszkańców obszarów wiejskich (co utrudnia przejście z sektora rolniczego i zmianę kwalifikacji zawodowych). Znaczne zróżnicowania widoczne są także w dostępie i standardzie infrastruktury społecznej i technicznej. Niwelowaniu uciążliwości życia, wynikających z istniejących zróżnicowań w regionie, nie sprzyja niska jakość infrastruktury transportowej, w szczególności tras integrujących region oraz okalających Obszar Metropolitalny Warszawy.

Rozwiązywaniu problemów rozwojowych służyć ma *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020* [por. Strategia 2006] – dokument określający zasady prowadzenia polityki rozwoju w województwie mazowieckim. *Strategia* zawiera długofalową wizję rozwoju regionu i społeczności dla całego Mazowsza. Głównym zamierzeniem, wynikającym z zapisów *Strategii* jest przekształcenie województwa w region, który będzie cechował się: konkurencyjnością w stosunku do innych regionów europejskich, zachowaną spójnością społeczną, gospodarczą oraz przestrzenną oraz wysoką jakością zasobów ludzkich, a także polepszeniem warunków życia mieszkańców. Przedstawione w dokumencie działania odnoszą się m.in. do wyznaczonych w *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego* obszarów problemowych, tj.: radomskiego, ostrołęckiego, nadbużańskiego, mławsko-żuromińskiego i płockiego. Głównym wyzwaniem, stojącym przed władzami województwa, jest przede wszystkim aktywizacja i modernizacja obszarów peryferyjnych poprzez poprawę dostępności komunikacyjnej, wzmocnienie potencjału rozwojowego i usługowego miast mazowieckich, wielofunkcyjny rozwój wsi, ochronę walorów środowiska przyrodniczego oraz wzmocnienie dyfuzji impulsów rozwojowych z Obszaru Metropolitalnego Warszawy.

Kluczowe źródła finansowania polityki rozwoju województwa mazowieckiego to *Kontrakt Regionalny dla Województwa Mazowieckiego* oraz *Samorządowy Instrument Wsparcia Rozwoju Mazowsza*. *Kontrakt* określa zasady dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013. Został on zawarty na okres od 6 lutego 2008 roku do ostatecznego rozliczenia realizacji RPO. *Kontrakt* określa również kwotę dofinansowania zadań realizowanych przez Samorząd Województwa Mazowieckiego w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Przełożeniem planowanych celów i kierunków rozwoju na działania jest głównie Regionalny Program Operacyjny (RPO) na lata 2007-2013. Cele Programu wynikają wprost z założeń *Strategii*. Ponadto duża część działań przewidzianych w ramach RPO stanowi kontynuację przedsięwzięć zapoczątkowanych w poprzednich latach bądź są to działania komplementarne. Głównym celem Programu jest poprawienie konkurencyjności regionu oraz zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Mazowsza.

Główny cel RPO realizowany jest poprzez 4 cele szczegółowe. Każdy z celów jest odpowiedzią na wcześniej zidentyfikowane, główne problemy rozwojowe województwa. Cele te to:

- Rozwój gospodarki, w tym gospodarki opartej na wiedzy; cel ten realizowany jest w ramach priorytetów: I – *Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu* oraz II – *Przyspieszenie e-Rozwoju Mazowsza*.
- Poprawa i uzupełnienie infrastruktury technicznej; cel ten realizowany jest w ramach priorytetów: III – *Regionalny system transportowy* oraz IV – *Środowisko, zapobieganie zagrożeniom i energetyka*.
- Wzmacnianie czynników endogenicznych rozwoju województwa mazowieckiego; cel ten realizowany jest w ramach priorytetów: V – *Wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu* oraz VI – *Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji*.

- Podniesienie standardów warunkujących rozwój kapitału ludzkiego w regionie; cel ten realizowany jest w ramach Priorytetu VII *Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego*.

Samorządowy Instrument Wsparcia Rozwoju Mazowsza (SIWRM) jest programem pomocowym, skierowanym do najuboższych gmin i powiatów, które cechuje niewystarczający potencjał infrastruktury technicznej oraz ograniczone szanse pozyskiwania środków z innych programów pomocowych. Środki SIWRM w całości pochodzą z budżetu województwa mazowieckiego, a realizowany jest on w ramach trzech komponentów:

- komponent A – Mazowiecki Instrument Wsparcia Rozwoju Powiatowej Infrastruktury Drogowej,
- komponent B – Mazowiecki Instrument Wsparcia Modernizacji Placówek Oświatowych,
- komponent C – Mazowiecki Instrument Wsparcia Wyrównywania Rozwoju Gminnej Infrastruktury Drogowej.

Polityka i praktyka rozwoju regionalnego – próba oceny na przykładzie Mazowsza

Rozwój regionu zależy od wielu czynników. Wśród nich jest polityka rozwoju regionalnego, formułowana na poziomie ponadregionalnym i polityka rozwoju regionu, formułowana przez jego władze samorządowe. W obu przypadkach zasadą obowiązującą przy formułowaniu polityk rozwoju jest zasada partnerstwa. W polityce rozwoju są obszary działań, w których interesy różnych podmiotów są rozbieżne. Są też takie obszary, w których interesy są, a przynajmniej powinny być, zbieżne. Wizje rozwoju, cele polityki i sposoby ich realizacji powinny być bowiem, zgodnie z zasadą partnerstwa, rezultatem konsultacji i konsensusu osiągniętego między różnymi podmiotami zaangażowanymi w tworzenie polityki rozwoju.

Ocena formułowania i praktyki realizacji polityki rozwoju regionalnego oparta została na wynikach badań przeprowadzonych we wrześniu 2009 roku w ramach projektu *Mazowiecki Kongres Polityki Regionalnej – przemiany i perspektywy polityki rozwoju regionalnego na Mazowszu w warunkach polityki spójności Unii Europejskiej*. W trakcie realizacji badań przeprowadzono pogłębione wywiady z przedstawicielami samorządów szczebla gminnego, powiatowego i regionalnego województwa mazowieckiego oraz z przedstawicielami administracji centralnej⁸. Wykorzystano w nich scenariusz wywiadu niestandardyzowanego⁹. Zdecydowano o warstwowo-losowym doborze próby z dwóch populacji generalnych: administracji rządowej oraz samorządowej wszystkich podregionów województwa mazowieckiego, obejmujących następujące miejscowości: Ciechanów, Grodzisk Mazowiecki, Legionowo, Mińsk Mazowiecki, Nowy Dwór Mazowiecki, Piaseczno, Płock, Pomiechówek, Pruszków, Radom, Szydłowiec oraz Warszawę. Przeprowadzone badania miały wskazać m.in. w jakich dziedzi-

⁸ Projekt realizowany był przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL). Badanie przygotował i przeprowadził zespół z Uniwersytetu Warszawskiego w składzie: M. Grochowski, G. Rzeźnik, K. Tomaszewski. Pełny raport opublikowany został na stronie internetowej FRDL, pod adresem: http://www.frdl.org.pl/downloads/materialy_kongresowe.pdf

⁹ Patrz: Aneks do raportu.

nach i w jakim stopniu mamy do czynienia ze zróżnicowaniem podejść i ocen dotyczących zagadnień związanych z formułowaniem i praktyką realizacji polityki rozwoju regionalnego i rozwoju regionu.

Wybór województwa mazowieckiego do badań podyktowany był kilkoma względami. Jednym z ważniejszych było to, że region ten jest jednym z największych beneficjentów regionalnych programów operacyjnych w Polsce, a pośrednio również kluczowym beneficjentem pozostałych programów finansowanych z funduszy strukturalnych UE. Jest on także jedną z kluczowych jednostek NUTS-2 w skali Unii Europejskiej, na przykładzie których monitorowany jest stan realizacji europejskiej polityki spójności. Mazowsze jest też regionem, który stoi przed koniecznością znalezienia odpowiedzi na ważne wyzwania rozwojowe, takie jak metropolizacja czy polaryzacja rozwoju.

Opinie wyrażane przez rozmówców zostały zestawione z zagadnieniami teoretycznymi w celu skonfrontowania założeń polityki spójności z praktyką jej realizacji. Doświadczenia regionu Mazowsza były podstawą do wyciągnięcia szerszych wniosków, które mogą posłużyć do formułowania polityki spójności i zasad jej realizacji w kolejnej perspektywie programowej na lata 2014-2020. Poza wynikami badań empirycznych w analizach posiłkowano się też dostępną literaturą dotyczącą polityki spójności. W szczególności należy wymienić rozporządzenia europejskie z roku 2006, które stanowią główną bazę prawną do realizacji polityki spójności w perspektywie programowej 2007-2013. Akty te wyznaczają standardy, które państwa członkowskie powinny stosować w krajowych mechanizmach administrowania funduszami Unii Europejskiej¹⁰.

Zagadnienia związane z formułowaniem i praktyką realizacji polityki rozwoju regionalnego i rozwoju regionu zgrupowano w 3 obszary tematyczne: skuteczność instytucji i instrumentów polityki, efektywność i mechanizmy finansowe polityki oraz rola partnerów społecznych w procesie formułowania i realizacji polityki.

W odniesieniu do pierwszego zagadnienia – skuteczności, pytania dotyczyły przede wszystkim kwestii realizacji postawionych celów. Istotne są również celowość i rzetelność działań podejmowanych przez instytucje odpowiedzialne za prowadzenie polityki regionalnej. Skuteczność w odniesieniu do polityki regionalnej na Mazowszu powinna być oceniana z perspektywy wyników w osiąganiu celów wyznaczonych na poziomie regionalnym (*Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*), krajowym (*Strategia Rozwoju Kraju, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*) oraz europejskim (cele *Strategii Lizbońskiej*, wytyczne w zakresie programowania i realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych).

¹⁰ K. Tomaszewski, współautor raportu, wskazuje na kluczowe dokumenty: 1) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; 2) Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999; 3) Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999; 4) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94; 5) Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT).

Drugie zagadnienie – efektywność polityki regionalnej – nie powinno być utożsamiane tylko i wyłącznie z kwestią sprawnej realizacji poszczególnych projektów i programów. Wyniki te uzależnione są bowiem w dużej mierze od jakości współpracy głównych podmiotów polityki regionalnej. Kryterium efektywności winno być poddane analizie przez pryzmat mechanizmów finansowania poszczególnych celów oraz wielkości alokowanych funduszy. Kwestią otwartą pozostaje, na ile ta alokacja jest skuteczna, w jaki sposób pieniądze są wydatkowane oraz czy realizowane projekty zaspokajają rzeczywiste potrzeby danej społeczności.

Trzecie zagadnienie – partnerstwo – to przede wszystkim sprawa współdziałania różnych podmiotów w procesie tworzenia i realizacji polityki regionalnej. Na ile mechanizmy te służą rzeczywiście realizacji celów i zasad polityki spójności, czy są potrzebne i w jakim stopniu postulat partnerstwa jest realizowany?

Z przeprowadzonych badań wynika, że percepcja i ocena przebiegu procesów formułowania polityki rozwoju regionalnego i praktyki jej realizacji są wyraźnie zróżnicowane w zależności od umocowania instytucjonalnego respondenta. Umocowanie to wpływa, co widoczne jest szczególnie w sytuacji przedstawicieli samorządu lokalnego, na widzenie swojej roli i znaczenia w procesie formułowania polityki rozwoju regionalnego. W przypadku samorządu lokalnego rola ta i znaczenie widziane są jako znikome. Na tym tle można wyróżnić 3 perspektywy widzenia polityki rozwoju regionalnego:

- perspektywę realizacyjną – poziom gminy i powiatu,
- perspektywę koordynacyjną – poziom województwa,
- perspektywę programowania – poziom agend rządowych.

Przedstawiciele samorządów lokalnych widzą się przede wszystkim w roli realizatorów projektów. Ich kontakty z innymi poziomami (region, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, inne agendy rządowe, instytucje UE) są sporadyczne. Niektóre instytucje (np. Komitet Regionów) są słabo bądź w ogóle nieznane, a znajomość procedur dotyczących programowania rozwoju regionalnego jest ograniczona. Samorządy lokalne koncentrują się na konkretnych pracach/projektach, a inne podmioty postrzegają poprzez pryzmat procedur aplikowania o środki finansowe.

Najbardziej wyraźne różnice wśród respondentów dotyczyły kwestii skuteczności polityki regionalnej. W perspektywie realizacyjnej skuteczność oznacza przede wszystkim realizację zadania, konsekwentne działanie, realizację zamierzeń i obietnic. Formułowane były też opinie zwracające uwagę na regionalny kontekst rozwojowy oraz na fakt, że w ocenach sprawą podstawową jest skonfrontowanie osiągniętych wyników z założeniami planów. Większość kwestii związanych z rozwojem regionalnym postrzegana była przez pryzmat problemów i uwarunkowań lokalnych. Inaczej działało się w przypadku przedstawicieli samorządu regionalnego. Z poziomu regionalnego dostrzegane jest wyraźnie znaczenie wymiaru lokalnego polityki rozwoju regionalnego. Gminy przedstawiano jako głównego i ostatecznego weryfikującego słuszność zamierzeń rozwojowych. Inaczej z perspektywy województwa przedstawiane były oceny skuteczności polityki. Jej miarą był awans cywilizacyjny całego regionu i wyrównywanie szans rozwojowych w jego granicach oraz w granicach kra-

ju. Jako warunek skutecznej polityki podawana była spójna wizja rozwoju regionu, wypracowana, akceptowana i realizowana wspólnymi siłami przez podmioty działające w regionie. Z perspektywy przedstawicieli administracji rządowej skuteczność polityki postrzegana była z punktu widzenia realizacji celów polityki rozwoju regionalnego, formułowanej na poziomie kraju. Najczęściej wymienianym wskaźnikiem skuteczności było zmniejszanie różnicowań między regionami. Jako warunki skuteczności polityki wskazywano: odpowiedni wybór celów, klarowne regulacje prawne i partnerstwo.

W grupie respondentów samorządowych (samorząd lokalny i regionalny) była zgoda co do znaczenia dla rozwoju projektów miękkich i twardych: żadnych nie można zaniedbać, ale – jak wskazują samorządowcy z poziomu regionu – projekty miękkie muszą odpowiadać potrzebom, a pieniądze na projekty miękkie nie mogą być pieniędzmi „łatwymi”. Takiego samego zdania są przedstawiciele rządu.

W kwestii finansowania wystąpiły różnice poglądów – aplikujący preferuje zaliczki; dysponujący środkami chce mieć kontrolę nad ich wykorzystaniem. Opinie z poziomu regionu były zróżnicowane, ale osoby odpowiedzialne za wydawanie pieniędzy z rezerwą odnosiły się do zaliczkowego finansowania projektów. W opinii przedstawicieli rządu zaliczki są instrumentem, który może wpłynąć na większą liczbę aplikacji i realizację projektów w biedniejszych jednostkach samorządu terytorialnego.

Wszyscy respondenci zgodzili się w kwestii przewagi perspektywy tematycznej alokacji środków nad perspektywą sektorową. Wszyscy też dzielili się refleksją, że perspektywa ta nie zapobiega jednak rozproszeniu środków.

Ogólna konkluzja, dotycząca regulacji prawnych rządzących dystrybucją środków UE jest taka, że wymagają one zmian, głównie doprecyzowania i zgrania z prawodawstwem UE. Poza tym respondenci z poziomu rządowego oceniają, że gminy stają się coraz bardziej sprawne w aplikowaniu o środki i w ich wykorzystaniu, stają się „ekspertami” jeśli chodzi o orientowanie się w przepisach. Ta opinia nie zmienia oczywiście faktu, że regulacje powinny być zmienione.

Odpowiedzi dotyczące partnerstwa przy formułowaniu polityki rozwoju regionalnego były najbardziej zróżnicowane i mogą być podstawą do stwierdzenia, że partnerstwo to występuje w formie inicjalnej. Na poziomie lokalnym istnieje głównie w formie współpracy z lokalnymi organizacjami społecznymi. Z wypowiedzi respondentów – przedstawicieli samorządów lokalnych wynika, że powiązania z innymi aktorami odpowiedzialnymi za formułowanie polityki rozwoju regionalnego są słabe, a o partnerstwie trudno mówić. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele i trudno wskazać jedną. Trudno też obarczać którąś ze stron winą za tę sytuację. Wydaje się, że zbyt mało było przygotowań, by system formułowania polityki funkcjonował w układzie partnerskim. Może niepokoić fakt, że z perspektywy samorządów lokalnych mało widoczny jest wymiar europejski. Za głównego gracza, odpowiedzialnego za politykę rozwoju regionalnego samorządy lokalne uznają Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i oceniają generalnie pozytywnie jego pracę jako instytucji odpowiedzialnej za dzielenie środków. Ocena MRR przez samorządowców z poziomu regionu czy przez przedstawicieli rządu jest zróżnicowana. Wynika to z oczekiwań co do roli MRR w formuło-

waniu polityki rozwoju regionalnego. Pod adresem MRR pojawiły się zarzuty, że zajmuje się przede wszystkim dystrybucją środków, a nie na tym, jak stwierdziło kilku z respondentów, polega „robienie polityki regionalnej”.

System finansowania przedsięwzięć rozwojowych ze środków UE oceniano, mimo wielu wad (np. że lepiej być biednym – wtedy ma się większe szanse na sfinansowanie projektu), pozytywnie, jako system, który działa, zapewniając realizację projektów i wykorzystanie środków. Uznawano go (choć także z pewnymi zastrzeżeniami, np. kwestionując czasami bezstronność i fachowość oceniających aplikacje) za system czytelny i zrozumiały dla wszystkich zaangażowanych.

We wszystkich grupach respondentów wskazywano na fragmentację systemu planowania rozwoju regionalnego. Z wypowiedzi można wysnuć wniosek, że brak jest wystarczających powiązań między różnymi szczeblami administracji, zapewniających wykorzystanie istniejącego potencjału w różnych fazach programowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego. Polityka rozwoju regionalnego jawi się jako eklektyczna i jako taka przynosi efekty mniejsze od pożądanych. Największy zarzut dotyczy tego, że przyjęte rozwiązania prowadzą do „rozdrobienia” samej polityki, a tym samym do „rozdrobienia” efektów jej realizacji w ramach pojedynczych projektów („każda gmina może coś dostać, ale to nie składa się w całość”).

Z badania wynika także, że konieczne jest upowszechnienie wyników oceny realizacji polityki rozwoju regionalnego w różnych ujęciach terytorialnych oraz usprawnienie przepływu informacji między podmiotami włączonymi w jej programowanie i realizację.

Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych badań pozwalają stwierdzić, że system programowania i realizacji polityki regionalnej na przykładzie Mazowsza, mimo wielu braków, pozwala realizować projekty istotne z punktu widzenia funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i wykorzystywać dostępne środki finansowe z UE. Poza tym system ten, pomimo krytycznych opinii, oceniany jest jako czytelny i zrozumiały dla osób i podmiotów zaangażowanych w realizację projektów. Funkcjonalność systemu wynika z tego, że wyposażony on został w odpowiednie instrumentarium do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego. Wyzwaniem jest jednak podniesienie sprawności mechanizmów funkcjonowania systemu, w tym poprawa współpracy pomiędzy poziomami decyzyjnymi: lokalnym, regionalnym i centralnym.

Badania wskazują na pewną dezintegrację elementów systemu programowania, formułowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego, co powoduje niedostateczne wykorzystanie istniejącego potencjału w różnych fazach programowania i realizacji polityki regionalnej.

Poza tym, wedle zebranych opinii i sądów, przyjęte rozwiązania prowadzą do „rozdrobienia” polityk rozwojowych, a tym samym do „rozdrobienia” efektów ich realizacji w ramach poszczególnych projektów. „Rozdrobnienie” polityki rozwoju regionalnego było kwestią podnoszoną przez wielu respondentów w różnych kontekstach. Istotę tego „roz-

drobnienia” dobrze oddaje wypowiedź jednego z respondentów – przedstawiciela samorządu lokalnego: *Jeżeli chodzi o te środki unijne, to można powiedzieć, że jest tylko jeden wielki problem: czy to dobrze, że się rozdrobniliśmy? To jest pytanie, na które ja nie znam odpowiedzi. Czy nie powinno być tak, że te środki unijne, które nie są wielkie, czy nie powinniśmy się skupić na obwodnicach, wielkich autostradach, mostach, czyli na dużych infrastrukturalnych inwestycjach, które mają znaczenie ogólnopolskie czy regionalne? Czy też powinno się robić te drobne projekty z tych środków? Ja byłem zwolennikiem i głosiłem to wszędzie tam, gdzie chciano mnie słuchać, i mówiłem, że zróbcie nam obwodnicę (...) i my nic więcej nie chcemy. Ja cieszę się, że mamy centrum kultury i inne zrealizowane inwestycje, ale bardziej bym się cieszył, gdyby była obwodnica, bo tak mam miasto zakorkowane, ulice niszczonej.*

Zebrane opinie i oceny pozwalają na sformułowanie kilku, wydaje się kluczowych, rekomendacji dotyczących procesów programowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego. Przede wszystkim zdecydowanego wzmocnienia wymaga zaangażowanie władz samorządowych (gmina, powiat, województwo) w prace nad polityką regionalną, podejmowane w ramach instytucji wspólnotowych, w szczególności na forum Komitetu Regionów Unii Europejskiej. Poza tym konieczne jest zapewnienie stabilności regulacji prawnych, które winny być przejrzyste i zrozumiałe dla wszystkich podmiotów polityki regionalnej. Zdecydowanie wskazane jest tworzenie mechanizmów współpracy w układzie: władze centralne – regiony – gminy, służące m.in. wymianie informacji i koordynacji działań. Koordynacja ta dotyczy działań na etapie programowania, realizacji i ewaluacji polityki rozwoju regionalnego. Istotne jest także, by sposób finansowania projektów uwzględniał sytuację beneficjentów, co oznacza wprowadzenie rozwiązań w formie zaliczek. Stworzy to szansę skorzystania ze wsparcia wspólnotowego jednostkom terytorialnym o niewielkich możliwościach finansowych. Konieczne jest także dalsze, aktywne i szerokie informowanie środowisk samorządowych o mechanizmach polityki spójności Unii Europejskiej.

Literatura:

Czernielewska-Rutkowska M., 2007, *Budżet ogólny Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy*, Warszawa.

KE 2007, *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa (Czwarty raport na temat spójności społecznej i gospodarczej)*, Komunikat Komisji, maj 2007 r., publikacja dostępna pod adresem: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_pl.pdf dostęp w dniu 15 października 2009 r.

KOM 2008, *Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie*, KOM Nr 371 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 18 czerwca 2008 r.

MRR 2008, *Nowa koncepcja polityki regionalnej. Wnioski z prac tematycznych grup roboczych*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

MRR 2009a, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. Projekt*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wrzesień 2009.

MRR 2009b, *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, kwiecień 2009.

MRR b.d., http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020/ekspertyzy/strony/ekspertyzy.aspx.

Pietrzyk I., 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa.

Stanowisko RP, 2009, *Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 r. Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Dokumenty Problemowe*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Strategia 2006, *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)*, Warszawa.

Świeboda P., 2008, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony – konsekwencje i wyzwania*, Biuletyn Analiz UKIE, nr 20 listopad 2008.

Traktat 1994, *Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej*, (w:) Czapliński W., Ostrihansky R., Wyrozumska A. (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Warszawa.

Traktat 2007, *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku.*, Dz. U. UE Nr C 306 z 17 grudnia 2007 r.

SUMMARY

This article presents selected issues related to formulation and implementation of regional policy in Poland in the period before accession to the European Union and during the first years of the Polish membership in the EU structures. Changes, which have taken place in Poland since 1990, of legal regulation concerning competencies and tasks of different tiers of public administration, which are connected with regional policy are described. The article contains also comments on current discussion about the future of EU cohesion policy. Based on the results of empirical studies conducted in the mazowieckie voivodship evaluation of processes of formulation and implementation of regional policy is presented. Results of studies allow to formulate conclusion, that three perspectives of perception and assessment of regional policy formulation can be distinguished: implementation perspective (municipality and county level), coordination perspective (voivodship / regional level), and programming perspective (central government level). Results of studies prove, that despite of some weaknesses the system of regional policy formulation and implementation in the region is effective and creates opportunities to realize programs and projects that are important for local governments. The system is not fully coherent which results in inefficient use of intellectual and organizational potential of actors involved in regional policy making. The following recommendations to improve current situation were formulated: local self governments shall be more involved in the process of designing and developing regional development policies that take place at the European level, especially at the forum of Committee of Regions; it is also necessary to secure stability of legal regulations concerning regional development policies; there is a need to establish mechanisms of cooperation among central government agencies and regional as well as local self governments. These mechanisms shall contribute to efficient exchange of information and coordination of different undertakings; advance payments are recommended as an instrument to enlarge a group of beneficiaries of EU funded projects.

dr Miroslaw Grochowski, pracownik Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk i Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego. Specjalista w dziedzinie gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego oraz ich związków z rozwojem lokalnym i regionalnym. Główne pola zainteresowań badawczych: rozwój miast, obszarów i regionów metropolitalnych, planowanie i zarządzanie rozwojem funkcjonalnych obszarów miejskich.

Grzegorz Rzeźnik, doktorant Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, socjolog i politolog, kierownik programów badawczych i aplikacyjnych w Polskim Instytucie Demokracji Lokalnej działającym przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Autor publikacji dotyczących współczesnej polityki regionalnej w Polsce i Unii Europejskiej.