

Hübner, Danuta

Rola samorządów w polityce regionalnej

Mazowsze. Studia Regionalne 2, 11-31

2009

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.

ROLA SAMORZĄDÓW W POLITYCE REGIONALNEJ

Danuta Hübner

STRESZCZENIE

Rolę jednostek samorządu terytorialnego w polityce spójności Unii Europejskiej należy niewątpliwie oceniać w oparciu o zasady zarządzania oraz wdrażania funduszy strukturalnych, nałożonych na państwa członkowskie przez unijne rozporządzenia. Jednakże dyskusję tę należy umiejscowić w szerszym kontekście roli, jaką regiony Europy odgrywają w tej polityce.

Należy odnieść się do procesów decentralizacji i regionalizacji polityki strukturalnej, tj. procesów poszukiwania efektywnej metody realizacji celów polityki spójności, czyli osiągnięcia spójności terytorialnej, gospodarczej i społecznej, poprzez stymulowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz tworzenie nowych miejsc pracy.

Realizacja polityki spójności przez Unię Europejską musi wykorzystywać zalety wielopoziomowej struktury zarządzania, uwzględniającej władze na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym oraz dynamicznych interakcji, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi szczeblami.

Jednym z głównych trendów rozwojowych w samorządzie lokalnym jest obecnie „europeizacja” polityki regionalnej, rozumianej jako wpływ polityki strukturalnej Unii Europejskiej na kształtowanie i realizowanie polityki na szczeblu krajowym i regionalnym.

Rozważając rolę samorządów w strukturze zarządzania, należy zastanowić się nad determinantami efektywności – zdolnościami administracyjnymi polskich samorządów do zarządzania programami i projektami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych w świetle realizacji zasady partnerstwa. Nie można zapomnieć o toczącej się, ożywionej dyskusji na temat przyszłości polityki regionalnej – zadania samorządów należy rozpatrywać w kontekście przyszłych wyzwań polityki regionalnej.

Polityka strukturalna jest podstawowym narzędziem realizacji spójności gospodarczej i społecznej. Jej cele, zasady oraz instrumenty stymulują zmiany w sferze struktur społecznych i gospodarczych w celu zwiększenia ich konkurencyjności. Oznacza to, że cele polityki spójności – wzrost gospodarczy, tworzenie nowych miejsc pracy, zwiększanie innowacyjności i konkurencyjności – wyznaczają cele prorozwojowe regionów oraz samorządów lokalnych.

Władze samorządowe są odpowiedzialne, w ramach swoich kompetencji, za rozwój gospodarczy i społeczny swojego terytorium. W tym sensie zarządzanie wielopoziomowe, zasada subsydiarności i partnerstwa mają fundamentalne znaczenie we wdrażaniu polityki spójności.

Z uwagi na specyfikę polityki spójności nie jest możliwe komentowanie roli podmiotów regionalnych i lokalnych bez odniesienia do ich powiązań z organami władzy centralnej. W tej perspektywie staje się jasne, że odpowiadając na pytanie o rolę samorządów w polityce spójności, należy znaleźć odpowiedź na pytanie, w jaki sposób polityka spójności może wpłynąć na poprawę konkurencyjności oraz atrakcyjności inwestycyjnej polskich regionów.

Wprowadzenie

Rolę jednostek samorządu terytorialnego w polityce spójności Unii Europejskiej należy niewątpliwie oceniać w odniesieniu do zadań i zasad zarządzania oraz wdrażania funduszy strukturalnych, jakie na państwa członkowskie nakładają rozporządzenia. Jednakże dyskusję tę należy umiejscowić w szerszym kontekście roli, jaką regiony Europy odgrywają w tej

polityce. Zatem należy odnieść się do procesów decentralizacji i regionalizacji polityki strukturalnej, tj. procesów poszukiwania efektywnej metody realizacji celów polityki spójności, czyli osiągnięcia spójności terytorialnej, gospodarczej i społecznej, poprzez stymulowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy. W tak zarysowanej perspektywie realizacja polityki spójności to poszukiwanie wielopoziomowej struktury zarządzania, uwzględniającej władze na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym oraz dynamicznych interakcji, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi szczeblami. Kolejnym aspektem rozważań na temat roli samorządów w polityce musi być zatem „europeizacja” polityki regionalnej, rozumianej jako wpływ polityki strukturalnej Unii Europejskiej na kształtowanie i realizowanie polityk na szczeblu krajowym i regionalnym. Skoro, jak zostało to zaznaczone, rozważamy rolę samorządów w strukturze zarządzania, należy zastanowić się nad determinantami (wyznacznikami) efektywności – zdolnościami administracyjnymi polskich samorządów do zarządzania programami i projektami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych oraz o szczególnym znaczeniu realizacji zasady partnerstwa na tle dotychczasowych doświadczeń. Rozważając rolę samorządów, nie można zapomnieć o toczącej się, ożywionej dyskusji na temat przyszłości polityki regionalnej – zadania samorządów należy rozpatrywać w kontekście przyszłych wyzwań polityki regionalnej.

Zmniejszenie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym między poszczególnymi regionami i usuwanie opóźnień w rozwoju regionów, a więc osiągnięcie spójności ekonomicznej i społecznej stanowi jeden z podstawowych celów Unii Europejskiej. Polityka strukturalna (czy polityka spójności) jest podstawowym narzędziem realizacji tego celu. Jej cele, zasady oraz instrumenty mają za zadanie stymulować, dokonujące się w dłuższym okresie, dostosowanie w sferze struktur społecznych i gospodarczych, tak aby regiony i całe gospodarki narodowe stawały się bardziej konkurencyjne. Biorąc pod uwagę fakt, że ponad 90% środków przeznaczonych przez Unię Europejską na politykę strukturalną związanych jest z potrzebami regionalnymi, pojęcia „polityka strukturalna” i „polityka regionalna” często używane są zamiennie. Podkreśla to zatem, że cele polityki spójności – wzrost gospodarczy, tworzenie nowych miejsc pracy, zwiększanie innowacyjności i konkurencyjności – wyznaczają cele prorozwojowe regionów oraz samorządów lokalnych jako aktywnych podmiotów europejskiej polityki spójności. Władze samorządowe są odpowiedzialne, w ramach swoich kompetencji, za rozwój gospodarczy i społeczny swojego terytorium. Oczywiście, każda z jednostek samorządowych wpływa na rzeczywistość społeczno-gospodarczą w ramach uregulowań ustrojowych i prawnych, podziału kompetencji, zasad finansowania czy działania administracji. Jednak takie ujęcie stwarza odpowiednią – strategiczną – perspektywę rozpatrywania zadań stojących przed jednostkami samorządu terytorialnego w kontekście wyzwań europejskiej polityki spójności, w tym zarządzania (rządzenia) wielopoziomowego w zgodzie z jej zasadami, w szczególności subsydiarności i partnerstwa. Z uwagi na specyfikę polityki spójności niemożliwe jest komentowanie roli podmiotów regionalnych i lokalnych bez ich powiązań z organami władzy centralnej.

W tej perspektywie staje się jasne, że odpowiadając na pytanie o rolę samorządów w polityce spójności, należy poszukiwać odpowiedzi na pytanie, jakie są najistotniejsze elementy

wpływające na poprawę konkurencyjności regionów oraz w jakim stopniu europejska polityka spójności i jej odpowiednia realizacja mogą wpłynąć na poprawę atrakcyjności inwestycyjnej polskich regionów.

Wartość dodana polityki spójności: europeizacja polskiej polityki regionalnej

W początkowym okresie istnienia wspólnot europejskich wydatki budżetowe, ukierunkowane regionalnie były bardzo skromne, a wsparcie przeznaczone było przede wszystkim na potrzeby wspólnotowego rolnictwa. W praktyce wspólna polityka strukturalna została ukształtowana dopiero na początku lat 70., kiedy przeprowadzono reformę Europejskiego Funduszu Społecznego oraz utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Jednak zarówno koncepcja, jak i ramy realizacyjne polityki strukturalnej powodowały niską efektywność podejmowanych przedsięwzięć. Mimo wzrostu udziału pomocy regionalnej w wydatkach budżetu wspólnot, ograniczoność środków, rozproszenie subwencjonowanych projektów, brak odpowiednich mechanizmów koordynacji i komplementarności polityki strukturalnej na poziomie wspólnotowym i narodowym stały się przyczyną braku skuteczności polityki w zakresie zmniejszania różnic w dysproporcjach pomiędzy regionami Europy. W celu przeciwdziałania tej sytuacji oraz w perspektywie tworzenia jednolitego rynku europejskiego Wspólnota zdecydowała się na gruntowną reformę polityki spójności w połowie lat 80. Zakres reform (tzw. pierwszy i drugi pakiet Delorsa) był szeroki i dotyczył zarówno ogólnego podejścia do systemu funkcjonowania polityki strukturalnej oraz jej celów, jak i wielkości środków finansowych przeznaczonych na fundusze strukturalne, a także procedury ich przyznawania.

Kolejnym impulsem dla zmian polityki strukturalnej było przygotowywanie unii gospodarczej i walutowej. Lata 90. charakteryzował duży wzrost znaczenia wspólnej polityki regionalnej, a zarazem regionalizacja całej polityki strukturalnej Wspólnoty, związana z promowaniem zasady subsydiarności (zwanej też zasadą pomocniczości), według której działania należy podejmować na szczeblu umożliwiającym jak najlepsze osiągnięcie celów zadania oraz możliwie jak najbliżej obywatela. Komitet Regionów, ustanowiony na mocy traktatu z Maastricht, odgrywa zasadniczą rolę instytucji stojącej na straży zasady subsydiarności w polityce Wspólnoty i jest ważnym forum reprezentowania interesów obywateli Unii Europejskiej. Jest organem o charakterze doradczym, składającym się z przedstawicieli społeczności regionalnych i lokalnych. Stanowi zatem forum, poprzez które województwa, powiaty i gminy są zaangażowane w proces decyzyjny Unii Europejskiej. Jest zatem wyrazem zarządzania wielopoziomowego w Unii Europejskiej.

Pierwsza dekada XXI w. to wzmocnienie strategicznej orientacji polityki spójności na celach promujących *Strategię Lizbońską*. Przejawia się to przede wszystkim poprzez opracowanie *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty* dla spójności, określających indykatoryjne ramy interwencji funduszy z uwzględnieniem innych polityk Wspólnoty. Wytyczne te stanowią punkt odniesienia dla oceny efektów realizacji polityki spójności w krajach członkowskich. Narodowe strategiczne ramy odniesienia ujmują sposób, w jaki priorytety UE realizowane będą na szczeblu krajowym.

Reformy polityki strukturalnej lat 80. i 90. ukształtowały główne zasady wspólnotowej polityki spójności.

- Zasada koncentracji środków w rozumieniu finansowym, geograficznym i celowym na ograniczonej liczbie obszarów priorytetowych, mająca na celu integrowanie środków finansowych, rozproszonych pomiędzy różne instrumenty polityki regionalnej i społecznej w celu poprawy koordynacji podejmowanych działań, ich efektywności i wspomagania powstawania efektów synergii.
- Zasada programowania rozwoju regionalnego poprzez wieloletnie budżetowanie (perspektywy finansowe) oraz programy operacyjne. Programowanie umożliwia podejmowanie działań prorozwojowych w ramach kompleksowych wieloletnich planów rozwoju o możliwie szerokim zakresie przedmiotowym i regionalnym, przy zapewnieniu stabilnych źródeł finansowania na cały okres programowania.
- Zasada dodatkowości, według której środki europejskie uzupełniają, lecz nie zastępują środków krajowych. Oznacza to, że pomoc wspólnoty jest komplementarna w stosunku do działań krajowych, a z budżetu Wspólnoty pokrywana jest jedynie część kosztów realizacji programów i projektów rozwojowych, co oznacza konieczność mobilizacji odpowiednich źródeł finansowania na poziomie krajowym.
- Zasada partnerstwa, oznaczająca włączenie w proces podejmowania decyzji odpowiednich szczebli władz wspólnotowych, krajowych, jak również organów oraz środowisk regionalnych i lokalnych, w tym organizacji pozarządowych i przedstawicieli sektora prywatnego.

Zasady te służą poprawie efektywności instrumentów polityki regionalnej, zapewnieniu stabilności działań prorozwojowych oraz lepszej koordynacji działań. Skuteczne ich stosowanie przesądza o jakości realizacji polityki spójności. Kluczowym czynnikiem sukcesu jest niewątpliwie sprawna administracja na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym.

Powyższe zasady wymuszają zmiany organizacyjne i procesy modernizacyjne w systemach funkcjonowania administracji regionalnych i lokalnych. W polskiej, ożywionej debacie na temat przyszłości polityki regionalnej podkreśla się, że polska administracja publiczna, w tym administracja samorządowa, zaangażowana w realizację polityki spójności przenosi na grunt krajowy nowoczesne modele wieloletniego zarządzania strategicznego i finansowego, nabywając swoiste *know-how* w zakresie prowadzenia działalności nastawionej na osiągnięcie celów, programowanie, monitorowanie, kontrolę i ewaluację. Zmiany wprowadzone w administracji związanej z polityką spójności oznaczają stopniowe wprowadzanie do praktyki zarządzania sektorem publicznym standardów i norm sprawdzonych i obowiązujących w innych krajach Unii Europejskiej o wyższej kulturze administracyjnej, przyczyniając się do osiągnięcia konwergencji instytucjonalnej poprzez poprawę jakości funkcjonowania systemu instytucjonalnego w Polsce [*Polityka spójności po roku 2013. Pożądane kierunki reformy*]. To bardzo ważny aspekt związany z „europeizacją” polityki regionalnej w Polsce, czyli wpływ zasad europejskiej polityki spójności na procesy definiowania i realizacji polityki regionalnej, który stanowi o wartości dodanej wspólnotowej polityki spójności. To pierwszy krok do wprowadzenia systemu dobrego rządzenia według zasad, promowanej przez

Komisję Europejską, koncepcji *good governance*. To system oparty o sieć powiązań pomiędzy podmiotami publicznymi i niepublicznymi, w którym relacje oparte są o mechanizmy kolektywnego podejmowania decyzji i konsultacje społeczne.

Jak podkreślono w czwartym sprawozdaniu w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, partnerstwo jest podstawową zasadą przenikającą wszystkie aspekty polityki spójności: programowanie, wdrażanie, monitorowanie i ewaluację. Obecnie powszechnie uznaje się jej kluczowe znaczenie dla dobrego rządzenia. Sprzyja ona aktywizacji inicjatyw społeczności lokalnych, których uczestnictwo stanowi ważną przesłankę uruchamiania miejscowych zasobów oraz zwiększenia efektywności realizowanych przedsięwzięć. Oparty na podejściu strategicznym, system zarządzania wieloszczeblowego, w którym uczestniczą organy wspólnotowe, krajowe, regionalne i lokalne oraz zainteresowane podmioty, ułatwia dostosowywanie działań prorozwojowych do miejscowych uwarunkowań i faktyczne zaangażowanie w ich pomyślną realizację.

Kolejną sferą, w której wartość dodana polityki spójności jest widoczna, jest stymulowanie współpracy pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym. Polityka spójności mobilizuje kapitał publiczny i prywatny do wydajnego inwestowania. W latach 2000-2006 średnio na każde euro zainwestowane w ramach polityki spójności przypadały dalsze nakłady w regionach objętych celem 1, w wysokości 0,9 euro. W regionach celu 2 nakłady idące za pierwotnie zainwestowaną kwotą mogą nawet trzykrotnie przekraczać jej wysokość. Korzyści dzwigni finansowej możliwe są dzięki takim zasadom polityki spójności, jak współfinansowanie i partnerstwo oraz za sprawą rosnącego zaangażowania kapitału prywatnego w ramach różnych form partnerstwa publiczno-prywatnego. Kolejnym zadaniem dla władz publicznych jest zatem poprawa współpracy podmiotów odpowiedzialnych za tworzenie polityki regionalnej z sektorem prywatnym. Jak stwierdza raport OECD *Przegląd terytorialny Polski*, opracowany w roku 2008, brak takiej współpracy jawi się jako jedna z podstawowych przeszkód w efektywnej absorpcji funduszy unijnych, co jest szczególnie widoczne w sferze programów infrastrukturalnych.

Polityka spójności przyczynia się również do poprawy jakości inwestycji publicznych. Siedmioletni okres programowania w ramach polityki spójności wprowadza stabilność budżetową wydatków na cele rozwojowe, poprawiając w ten sposób długoterminowe planowanie budżetowe w wielu państwach i regionach Unii Europejskiej. Polityka spójności ułatwia ustalanie priorytetów dla inwestycji publicznych oraz wprowadza elementy konkurencji pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o dofinansowanie. W ten sposób wymusza podniesienie jakości i efektywności inwestycji, przeniesienie punktu ciężkości na inwestycje o większej wydajności i trwałości, przyczyniając się w ten sposób do lepszej alokacji środków finansowych.

Ewaluacja i monitoring, i ich rola w cyklu życia programów i projektów to kolejny obszar wartości dodanej, wniesionej przez wspólnotową politykę spójności. Realizacja programów i projektów współfinansowanych z funduszy europejskich wprowadziła do polskiego systemu rządzenia kulturę ewaluacji – analizowania i konstruktywnej oceny działań rozwojowych, podejmowanych przez organy publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialne-

go oraz mierzenia ich efektywności. Potencjał ewaluacyjny był systematycznie budowany i wzmacniany. Systemy monitorowania i ewaluacji zostały w znacznym stopniu udoskonalone, lecz ich wpływ na efektywność polityki rozwoju jest uzależniony od umiejętnego zastosowania tych narzędzi w procesie tworzenia polityki rozwoju. O ile polityka spójności stała się głównym impulsem, by wprowadzić systemy ewaluacji i monitorowania, to systemy te powinny być stopniowo rozbudowywane, by objąć wszystkie wymiary polityki publicznej w kraju i powinny być wprzęgnięte w strategiczne ramy rządzenia krajem.

Wyzwania polityki spójności dla samorządów

Polityka regionalna jako narzędzie budowania długookresowej konkurencyjności regionów Unii Europejskiej

Polityka spójności XXI w. musi odpowiadać na wyzwania, stojące przed Europą w dobie globalizacji oraz ich konsekwencje dla polityki regionalnej, która jest głównym instrumentem stymulującym konkurencyjności europejskich regionów. Regiony Europy stają naprzeciw nowych wyzwań dla swojego rozwoju. Priorytety rozwoju wyznacza odnowiona *Strategia Lizbońska*. Realizacja celów lizbońskich to tworzenie trwałego wzrostu gospodarczego i trwałych miejsc pracy, co może być osiągnięte tylko poprzez budowę gospodarki opartej na wiedzy. Rosnąca globalizacja handlu zmienia relacje przewag komparatywnych i obala tradycyjną teorię lokalizacji działalności gospodarczej. Opieranie przewagi komparatywnej tylko na kosztach pracy jest przewagą nietrwałą w świetle globalizacji i konkurencji ze strony państw azjatyckich. W warunkach otwartej gospodarki, czynniki warunkujące międzynarodową konkurencyjność nie zależą już od kosztów, korzystnego położenia geograficznego czy bogactw naturalnych, ale od zdolności adaptacyjnych gospodarki, wyznaczanych poziomem innowacyjności i wytwarzaniem produktów i usług o wysokiej wartości dodanej.

Wychodząc naprzeciw nowym wyzwaniom, z nową energią nadaną *Strategii Lizbońskiej* w rezultacie raportu Koka, europejska polityka spójności wkroczyła nie tylko w nowy okres programowania, ale i w nowy rozdział w swojej historii. Sprostanie wyzwaniom zmierzającym do zwiększenia tempa rozwoju gospodarki Unii i kreowania nowych miejsc pracy jest kluczem do uwolnienia zasobów niezbędnych do zrealizowania szerszych ambicji gospodarczych, społecznych i środowiskowych oraz zadecyduje o powodzeniu reform i miejscu Europy w świecie.

Zgodnie z odnowioną *Strategią Lizbońską*, strategiczne wytyczne Wspólnoty identyfikują trzy priorytety służące wzmocnieniu spójności w sposób, który przyczyni się do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Te priorytety to:

- zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej państw członkowskich, regionów i miast,
- wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy,
- tworzenie lepszych miejsc pracy oraz większej ich liczby.

Priorytety te zostały odzwierciedlone w regionalnych programach operacyjnych. Przeznaczenie ok. 40% środków na działania zorientowane na *Strategię Lizbońską* odzwier-

ciedlają ten konsensus i powinny zapoczątkować jakościowe zmiany w gospodarce polskiej. Wyzwania XXI w., stojące przed polityką spójności, stały się wyzwaniem stojącymi przed polskimi regionami i władzami lokalnymi. Jest to najpoważniejszy sprawdzian dla zdolności zarządczych i realizacyjnych polskich samorządów.

Zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej państw członkowskich, regionów i miast

Począwszy od 2007 roku, Polska, po raz pierwszy, będzie miała szansę zastosować politykę miejską na pełną skalę. Polskie miasta, z pewnością, potrzebują spójnego i wzmocnionego podejścia do ich rozwoju. Polska ma wyjątkową siłę, jaką jest policentryczny model osadniczy z miastem stołecznym Warszawą i 11 większymi ośrodkami miejskimi, które mają aspirację zostania obszarami metropolitalnymi na europejską skalę. Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Trójmiasto, konurbacja katowicka, Bydgoszcz – Toruń, Szczecin, Lublin, Białystok i Rzeszów – te miasta (bądź grupy miast) odgrywają rolę regionalnych centrów wzrostu i ich rozwój winien być ściśle powiązany z rozwojem ich specyficznych regionów, do których należą. Rozwój Polski w ostatnich latach był wyraźnie ciągnięty przez rozwój tych miast, w których powstało większość przemysłów o wysokiej wartości dodanej i ich potencjał do dalszego rozwoju jest kluczowy dla utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce.

Jednakże, skupiając się na dużych miastach, nie powinniśmy przeoczyć znaczenia małych i średnich miast, które odgrywają znaczącą rolę w penetrowaniu obszarów wiejskich z powstającymi funkcjami miejskimi i działalnościami gospodarczymi, i są lokalnymi i subregionalnymi ośrodkami wzrostu. Konieczność osiągnięcia właściwej równowagi pomiędzy, z jednej strony, wspieraniem „biegunów wzrostu” a rozwojem regionów słabszych jest trudnym wyborem polityki spójności. Ich aspiracje do wzrostu także powinny być wzięte pod uwagę w programowaniu rozwoju. Dla przykładu, w rozwoju województwa mazowieckiego podstawowym elementem jest rozwój Warszawy, ale odpowiedni rozwój Radomia, Płocka, Ciechanowa, Ostrołki i innych miast, które utraciły swój status wojewódzki po reformie 1998 roku.

Nie można oczekiwać, by polskie regiony rozwijały się w tym samym tempie, gdyż duże miasta są biegunami wzrostu i to główne metropolie są bardziej atrakcyjne pod względem inwestycyjnym i skuteczniejsze w przyciąganiu inwestycji oraz rozwijaniu sektora usług. Jednakże, dzięki policentrycznej strukturze osiedlenia w Polsce, rozbieżności rozwojowe pomiędzy polskimi regionami (na poziomie NUTS-2) są stosunkowo niewielkie w porównaniu z krajami starej „piętnastki”. Inaczej wygląda sytuacja, gdy spojrzymy na zróżnicowanie na poziomie subregionów (czyli NUTS-3). Wskazuje ono, że podstawowym wyzwaniem dla polityki regionalnej jest zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju pomiędzy miastem a wsią, poprzez rozprzestrzenianie impulsów rozwojowych z aglomeracji na obszary peryferyjne (czyli *spill-over effect*). Jednakże, pamiętając o ograniczonym fizycznym oddziaływaniu tego efektu, należy równolegle zapewnić odpowiednie wsparcie dla rozwoju miast średniej wielkości, pełniących rolę lokalnych centrów wzrostu na obszarach wiejskich.

Jednak jednym z najpoważniejszych wyzwań jest pogłębianie się różnic regionalnych w wielu wymiarach, w tym w wymiarze wewnątrzregionalnym. Pogłębiające się różnice rozwojowe pomiędzy metropoliami i obszarami rolniczymi stanowią istotne wyzwanie dla zrównoważonego rozwoju terytorialnego i trwałej konkurencyjności.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na możliwości wymiany najlepszych doświadczeń. Wiele miast w Polsce może być wkrótce poddane wyzwaniom podobnym do tych, które miały miejsce w „starych” krajach członkowskich (np. chaotyczna suburbanizacja, getta dzielnic o niskim standardzie życia). Lista wspólnych spraw jest bardzo duża, pokrywająca takie kwestie, jak transfer technologii, funkcjonowanie instytucji akademickich w środowisku miejskim lub transport publiczny. Z pewnością miasta w nowych krajach członkowskich wniosą do tej listy swoje własne rozwiązania i pomysły, które wzbogacą politykę rozwoju. Polskie miasta już teraz uczestniczą w sieci URBACT, by wspomnieć np. Gdańsk, Starogard, Białystok, Łomżę, Bydgoszcz, Poznań, Kalisz, Płock, Warszawę, Kielce, Kraków, Katowice. Leży to w interesie samych polskich miast, w ten sposób mogą wymieniać doświadczenia z innymi miastami europejskimi.

Wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy oraz tworzenie lepszych miejsc pracy i większej ich liczby

Kolejnym kluczowym wymiarem polityki rozwoju regionalnego jest orientacja na rozwój kapitału ludzkiego, innowacyjności i przedsiębiorczości, w celu tworzenia warunków do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Podniesienie długookresowej konkurencyjności regionów będzie wymagało oparcia się na wykorzystaniu endogenicznych zasobów rozwoju. Jednocześnie należy podkreślić, że kapitałne znaczenie dla rozwoju ma promowanie dyfuzji innowacji i wiedzy oraz jej wykorzystania przez sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Potrzebne jest większe zaangażowanie uczelni wyższych w badania istotne z punktu widzenia rozwoju gospodarki oraz nastawione na zaspokojenie potrzeb rynku. To również rozwijanie organizacji sieciowych z partnerami w lepiej rozwiniętych częściach Europy, co odnosi się w szczególności do uczelni wyższych i jednostek naukowo-badawczych oraz promowanie ich współpracy z sektorem biznesu.

Poprawie atrakcyjności inwestycyjnej regionu służy rozwinięcie specjalizacji w oparciu o zasoby lokalne. Jedną z inicjatyw Komisji Europejskiej w tym zakresie jest zachęcanie do współpracy jednostek naukowo-badawczych, wyższych uczelni oraz instytucji finansowych w celu tworzenia innowacyjnych klastrów, a także ośrodków doskonałości na poziomie regionalnym i lokalnym. Taka koncepcja (zwana także koncepcją potrójnego śmigła: nauka, biznes i instytucje państwowe) odniosła spektakularne sukcesy w krajach nordyckich. W wielu regionach istnieje ogromny potencjał pozwalający na wyodrębnienie kluczowych branż, które mogą stanowić pola współpracy klastrowej zarówno w skali regionalnej, jak i ponadregionalnej. W polskich warunkach rozwój wszystkich typów klastrów mógłby nabrać rangi priorytetowej w regionach o wysokim potencjale dla badań, rozwoju technologicznego i działań innowacyjnych. Natomiast w regionach, w których taki potencjał jest

niższy także można spróbować wdrożyć inicjatywy pilotażowe lub rozwijanie współpracy przedsiębiorstw w sektorach tradycyjnych, takich jak pierwsza w Polsce inicjatywa klastrów na obszarach wiejskich *Dolina ekologicznej żywności*. Istniejące inicjatywy klastrów powinny być wzmacniane, a ich pola współpracy rozszerzać się. Jednak, mówiąc o wsparciu klastrów, należy pamiętać, że to nie tylko wsparcie finansowe, ale również zarządcze i organizacyjne. Problemem bywa formalizacja współpracy, przywództwo, menedżerskie *know-how*. I tu wielką rolę w inicjowaniu i wspieraniu klastrów mogą odegrać partnerzy gospodarczy oraz wsparcie ze strony władz publicznych. Przykład klastrów uświadamia, jak bardzo region stał się przestrzenią relacji, przestrzenią wymagającą sprawnego zarządzania.

W celu dalszego wykorzystania kreatywności regionów zaprojektowano inicjatywę *Regiony na rzecz zmian gospodarczych*, która z założenia jest „pasem transmisyjnym dla innowacji”. Opiera się on na współpracy między regionami i wymianie doświadczeń nt. projektów innowacyjnych w celu identyfikacji pomysłów i rozwiązań, które można następnie szybko rozpowszechnić w podstawowym nurcie programów. Inicjatywa ta ma umożliwić eksperymentowanie z nowymi podejściami do innowacyjności i, w razie sukcesu, szybkie wdrożenie projektów pilotażowych poprzez programy operacyjne. Instrument ten ułatwi wymianę najlepszych praktyk z obszaru modernizacji gospodarki czy innowacyjności w regionach. Celem jest zachęcanie regionów do uczenia się od siebie nawzajem i wykorzystywania nagromadzonych doświadczeń na szeroką skalę.

W ostatnich latach Komisja, we współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, opracowała innowacyjne instrumenty finansowe, mogące łączyć się z europejskim finansowaniem w formie dotacji i uzupełniać je: JEREMIE w dziedzinie promowania mikro-, małych oraz średnich przedsiębiorstw oraz JESSICA w obszarze rozwoju miejskiego. Istotą działania tych instrumentów finansowych jest przekształcenie dotacji w odnawialne formy finansowania, przez co wzmocnią efekty dźwigni finansowej i zaangażowanie kapitału prywatnego. Reakcją na wyzwania polityki spójności było zaprojektowanie innowacyjnych struktur zarządzania.

Promowanie rozwoju biznesu i innowacje wymagają podjęcia ryzyka. Unia Europejska ma szczególną lukę rozwojową w dostępności kapitału ryzyka, a także w gwarancji pożyczkowej dla obszarów problemowych. By stawić czoło temu wyzwaniu, nowa wspólna inicjatywa JEREMIE Komisji Europejskiej i grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego ma na celu polepszenie dostępu do finansowania nowych firm, rozwoju istniejących MŚP i dla mikroprzedsiębiorstw.

JEREMIE będzie instrumentem dostępnym dla władz danego programu. Przez udostępnienie zasobów finansowych programu władze te będą korzystać z gotowego systemu, który akredytuje finansowe instytucje pośredniczące, doświadczone w rozwoju biznesu i mikrokretytowaniu. Te instytucje będą udzielać pożyczek z kapitału JEREMIE dla przedsiębiorców i innych beneficjentów końcowych. JEREMIE wzmocni wzrost, zatrudnienie i społeczne włączenie w miastach Unii Europejskiej, korzystających z programów Funduszy Strukturalnych. Oczekuje się, że dodatkowy kapitał pożyczkowy będzie udzielony w regionie lub mieście przez grupę EBI i inne instytucje finansowe.

JESSICA to wspólna inicjatywa na rzecz finansowania trwałego rozwoju, podjęta przez Komisję Europejską, EBI i Bank Rozwoju Rady Europy. Jej celem jest dostarczenie gotowego finansowania dla rewitalizacji i rozwoju miasta poprzez kombinacje pożyczek i dotacji. W ramach inicjatywy JESSICA, instytucje zarządzające będą mogły:

- dostarczyć finansowanie dla projektów, w ramach szerokiego spektrum partnerstwa publiczno-prywatnego lub innych, w ramach rozwoju miejskiego, które są zdolne do spłacenia w długim okresie czasu, środków zainwestowanych, w całości lub częściowo,
- w sposób bardziej prosty i elastyczny zarządzać funduszami na rzecz rozwoju miejskiego,
- osiągnąć większy efekt dźwigni na ograniczonych środkach dotacji dla rozwoju miejskiego, poprzez przyciągnięcie wkładów z międzynarodowych instytucji finansowych, banków, sektora prywatnego itp.

Zadania samorządów w systemie zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych

Kontekst: Reforma samorządowa w Polsce

Reforma samorządowa jest jedyną reformą przeprowadzoną po roku 1989, która nie wzbudza raczej żadnych kontrowersji i to jest najlepszym wyznacznikiem sukcesu, jaki osiągnęły poszczególne szczeble samorządu.

Najbardziej ugruntowanym (jego obecny kształt powstał już w roku 1990 jako jedno z podstawowych założeń nowej struktury państwa) i kompetencyjnie wyposażonym poziomem samorządu jest samorząd gminny. Gminy są w Polsce odpowiedzialne za szereg zadań istotnych dla obywateli, takich jak: dostawa wody i ścieków, utrzymanie dróg lokalnych, ochrona zdrowia, opieka społeczna, zagospodarowanie przestrzenne i wiele innych. W tym sensie gminy odciążają pozostałe szczeble administracji i stają się głównym punktem kontaktowym styku na linii obywatel – organy państwa. Reforma z roku 1998 wprowadziła regiony i powiaty – dwa pozostałe szczeble samorządu terytorialnego. Oba te szczeble nie miały łatwo na początku, zmagając się z chronicznym niedofinansowaniem oraz rosnącymi obowiązkami. Wszystkie szczeble samorządu posiadają stosunkowo mały udział w podatkach, natomiast większość ich budżetu stanowi system dotacji (celowych i ogólnych) z budżetu państwa na realizację zadań własnych i zleconych. Ten system powoduje ograniczenie kreatywności samorządów w wyznaczaniu i podążaniu własnymi ścieżkami rozwoju, i powoduje „syndrom petenta”, który zawsze musi się o coś ubiegać i konkurować o pieniądze.

Doświadczenia okresu 2004-2006

Realizacja polityki spójności w Polsce przebiega zdecydowanie lepiej niż to przewidywano u progu jej akcesji. Po doświadczeniach z programami przedakcesyjnymi, głównie PHARE, SAPARD i ISPA, polskie samorządy wkroczyły w erę europejskiej polityki spójności, razem z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Pierwszy okres programowania obejmował lata 2004-2006 i był dla wszystkich podmiotów przyspieszonym kursem prawa wspólnoto-

wego i terminologii polityki spójności. Projekty przedakcesyjne (oprócz SAPARD-u) były jednak realizowane w nielicznych gminach, które miały okazję nabyć wiedzę z zarządzania projektami unijnymi. Dla reszty było to zupełnie nowe doświadczenie. Jak wynika z pierwszych ewaluacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w latach 2004-2007 jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały projekty na ogólną kwotę ok. 36 mld zł, co stanowi 38,5% budżetu wszystkich projektów.

W tym okresie regiony pełniły rolę instytucji uczestniczących w zarządzaniu i były odpowiedzialne za procedurę wyboru projektów infrastrukturalnych oraz zajmowały się zarządzaniem Europejskim Funduszem Społecznym w Priorytecie II oraz grantami dla mikroprzedsiębiorstw w ramach działania 3.4. Sprawą drażniącą były stosunki z wojewodami i urzędami wojewódzkimi, które zajmowały się podpisywaniem umów z beneficjentami w ramach ZPORR, co doprowadzało do pewnych konfliktów z samorządem wojewódzkim, odnośnie tego, kto zarządza funduszami w regionie. Pomimo iż władze centralne posiadały najistotniejszą rolę w przygotowywaniu strategii rozwoju regionalnego, w tym w sferze programowania i wykorzystania funduszy strukturalnych, to jednak rola regionów w realizacji polityki rozwoju regionalnego sukcesywnie wzrastała. Wdrażanie środków strukturalnych przyniosło widoczne efekty w sferze gospodarczej (szybszy wzrost gospodarczy – ok. 1-1,5% PKB w 2006 roku), społecznej (przyrost miejsc pracy – ok. 320 tys. z 900 tys. ogółem w latach 2004-2006) oraz instytucjonalnej (konwergencja instytucjonalna). Należy odnotować postęp, jaki dokonał się w sferze programowania, planowania inwestycji i koordynacji procesów rozwojowych. Fundusze strukturalne zwiększyły nakłady inwestycyjne w rozbudowę i modernizację sieci infrastruktury podstawowej, infrastruktury społecznej, w przedsiębiorstwa oraz w sferę badawczo-rozwojową, w modernizację systemów edukacji i kształcenia czy też realizację aktywnych polityk rynku pracy. Bardzo istotną rolę odgrywają tu projekty realizowane przez samorządy lokalne – gminy i powiaty.

Pierwszy okres programowania to nauka zarządzania projektami. Samo ubieganie się o środki unijne wymaga wprawy w przygotowaniu i uzasadnieniu projektu, ale droga nie kończy się wraz z wyborem projektu – po uzyskaniu dotacji spełnienie wszystkich obowiązków beneficjenta polityki spójności także nie jest zadaniem łatwym. Polskie samorządy radzą sobie bardzo dobrze z małymi, stosunkowo łatwymi projektami, większe problemy powstają, gdy mamy do czynienia z bardziej rozbudowaną, najczęściej liniową inwestycją. Widać to na przykładzie inwestycji środowiskowych Funduszu Spójności w okresie 2000-2006. Gminy i ich spółki wodno-ściekowe były beneficjentami projektów. Realizacja większości tych inwestycji znacząco się opóźnia z wielorakich przyczyn: wystąpiły problemy z właściwym oszacowaniem zakresu oraz kosztów projektów, zamówieniami publicznymi oraz decyzjami środowiskowymi i konsultacjami społecznymi. W oparciu o te doświadczenia można postawić tezę, że wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania projektowego jest niezmiernie istotne do uzyskania efektu w postaci szybko realizowanych i zbilansowanych kosztowo projektów. Lepsze kompetencje mogłyby także zwiększyć skłonność do szerszego stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego, które

z różnych przyczyn nie jest w stanie zostać jedną z podstawowych form realizacji inwestycji publicznych, która zapewniłaby lepsze zarządzanie projektem oraz zmniejszyłaby koszty wybudowania infrastruktury ze środków publicznych.

Analiza doświadczeń powiatów w absorpcji środków z funduszy strukturalnych w okresie 2004-2006 dostarcza wielu ciekawych obserwacji i pozwala na formułowanie rekomendacji dla jednostek samorządu powiatowego i gminnego. Wyniki badań ewaluacyjnych, prowadzonych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wskazują na znaczne zróżnicowanie powiatów i gmin pod względem absorpcji środków z funduszy strukturalnych, przy czym analiza zjawiska w ujęciu geograficznym wskazuje na pewną mozaikowość rozmieszczenia jednostek o różnym poziomie absorpcji funduszy. Co ciekawe, rezultaty badań wskazują na brak wyraźnej zależności pomiędzy stopniem rozwoju i zamożnością badanych powiatów i gmin a poziomem absorpcji funduszy europejskich. Wśród projektów dominowały projekty realizowane w ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego. Analizując trudności w pozyskiwaniu środków z funduszy strukturalnych, władze powiatowe i gminne wskazały na szereg utrudnień i barier występujących w systemie pozyskiwania funduszy europejskich. W ramach analizy zidentyfikowano szereg problemów, występujących po stronie instytucji wdrażających, jak i tych, które wynikały z sytuacji finansowej, kadrowej i organizacyjnej w starostwach i urzędach gmin. Analiza absorpcji, jak i studia przypadków pozwoliły ewaluatorom na sformułowanie ciekawych rekomendacji na pokonanie wewnętrznych barier podmiotów ubiegających się o dofinansowanie swoich projektów z funduszy strukturalnych. Zostały one oparte na rozwiązaniach wykorzystanych w grupie samorządów odnotowujących największe sukcesy w pozyskiwaniu funduszy. Jednym z podstawowych problemów w obszarze realizacji projektów, wskazanych przez władze samorządowe, były kwestie kadrowo-organizacyjne. W aspekcie kadrowym najbardziej dotkliwy był brak osób o odpowiednim doświadczeniu i wiedzy z zakresu przygotowywania, realizacji i rozliczania projektów, a w szczególności opracowywania dokumentacji projektowej, takiej jak: studia wykonalności czy analizy ekonomiczno-finansowe. Odpowiedzią na tak sformułowane słabości mogłoby być promowanie odpowiednich modeli kadrowych, sprzyjających pozyskiwaniu funduszy, stworzenie systemu wyspecjalizowanych usług firm zewnętrznych czy też odpowiednie działania informacyjne (bazy wiedzy eksperckiej). Ciekawą sugestią było też wprowadzenie monitorowania aktywności gmin i powiatów oraz stworzenie sprawnego systemu wsparcia dla beneficjentów. Pod względem organizacyjnym największe znaczenie miał brak wyodrębnionego w strukturze starostwa stanowiska lub zespołu osób odpowiedzialnych za pozyskiwanie funduszy. Tutaj możliwe działania mogłyby obejmować wprowadzenie zmian w strukturze organizacyjnej starostw, poprawę jakości kadr oraz wprowadzenie efektywnego systemu motywacyjnego dla pracowników przygotowujących projekty, usprawnienie współpracy i przepływu informacji pomiędzy wydziałami poprzez powołanie koordynatora działań związanych z pozyskiwaniem funduszy czy reorganizację wydziału finansowego w celu lepszego rozliczania projektów. Zmianom organizacyjnym powinna towarzyszyć wola politycznej determinacji starosty i zarządu w przygotowywaniu projektów. Wśród barier wewnętrznych zidentyfikowano również brak wizji rozwoju powiatu, szczególnie w perspektywie długookresowej oraz słabość bądź

nieaktualność dokumentów strategicznych. Dodatkowym problemem jest brak ciągłości w realizacji strategii i planów na skutek zmian kadrowych. Konieczne zatem jest tworzenie opracowań rzetelnych diagnoz istniejącego stanu oraz spójnej strategii rozwoju i konsekwentna realizacja zawartych w dokumencie założeń, szczególnie w przypadku zmian na stanowiskach decyzyjnych w starostwie. Wskazywano również na niewystarczające środki powiatów i gmin na wkład własny przy realizacji projektów. Jednakże w świetle braku wyraźnej korelacji pomiędzy sukcesem w pozyskiwaniu funduszy a zamożnością samorządów, należy zwrócić uwagę na aktywność wielu starostw i urzędów gmin w mobilizacji środków finansowych, pochodzących z innych źródeł niż budżet samorządowy czy kredyty, w tym również poprzez partnerstwa prywatno-publiczne. Ostatnią z barier był brak współpracy z innymi powiatami lub gminami. Z jednej strony aktywizacji tej współpracy powinno służyć promowanie dobrych praktyk czy też rozwój sieci wiedzy jako platformy wymiany doświadczeń. Z drugiej strony współpraca horyzontalna wymaga rozwiązań organizacyjnych, promujących efektywną współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego na kształt instrumentów zaproponowanych w ustawie metropolitarnej.

Nowa perspektywa finansowa: strategia i zarządzanie

Założenie, że wszystkie regiony Unii mogą i powinny przyczynić się do zwiększenia tempa rozwoju gospodarki i wzrostu konkurencyjności było przesłanką decentralizacji wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce, co oznacza powierzenie większej odpowiedzialności władzom krajowym, regionalnym oraz lokalnym. Obowiązki związane z zarządzaniem funduszami zostały przekazane regionom poprzez regionalne programy operacyjne.

Efektywne wdrażanie celów polityki spójności opiera się na dwóch filarach: na odpowiednio sformułowanej strategii, która opierając się na rzetelnej diagnozie sytuacji, odpowiada na wyzwania przyszłości oraz na sprawnym systemie wdrażania, który strategiczne założenia przełoży na dobrze przygotowane kryteria i projekty.

Polskie regiony stoją przed wielką szansą, ale także i odpowiedzialnością. Szansą, gdyż Regionalne Programy Operacyjne przygotowywane na okres 2007-2013 będą wdrażane przez władze samorządowe i będą głównym narzędziem realizacji Regionalnych Strategii Rozwoju, a także Regionalnych Strategii Innowacyjnych. Jednakże oznacza to również odpowiedzialność, ponieważ władze regionalne będą samodzielnie wdrażać *Strategię Lizbońską* w regionie, będą też musiały zapewnić pozytywny wpływ programu na podniesienie stopnia atrakcyjności inwestycyjnej w regionie. W związku z tym odpowiedni dobór priorytetów w obrębie programu, skoncentrowany na generowaniu wzrostu gospodarczego i nowych miejsc pracy, powinien być dodatkowo wsparty odpowiednią strukturą wdrażającą, stworzoną przez władze samorządowe.

Ze względu na to, iż efekty działań przewidzianych w strategiach będą odczuwalne w długim okresie, ich wdrożenie wymaga silnego przewodnictwa politycznego oraz zaangażowania władz regionalnych. Regionalne Programy Operacyjne powinny pomóc zamienić te strategie na konkretne działania.

Staje się coraz bardziej jasne, że strategie rozwojowe, tworzone na poziomie centralnym, nie są już wystarczające. Aby były skuteczne, muszą być zgodne z tworzonymi „na miarę” strategiami regionalnymi i lokalnymi. Większość zasobów niezbędnych do rozwijania innowacyjności, czyli ośrodki naukowo-badawcze, rozwoju nowoczesnych technologii, innowacyjne MŚP, instytucje finansowe – wszystkie znajdują się w regionach. Bliskość partnerów ma duże znaczenie, tworzy atmosferę wzajemnego zaufania i przez to wzmacnia ich wydajność. Krótkie odległości powodują, że poziom regionalny jest odpowiedni do stymulowania kontaktów pomiędzy producentami, użytkownikami, a także pośrednikami w dziedzinie innowacyjności. W dalszej perspektywie wyzwaniem będzie jednak wdrożenie polityk ukierunkowanych terytorialnie.

Harmonijny rozwój oznacza wykorzystywanie szans rozwojowych we wszystkich regionach zarówno tych wiodących, jak i słabiej rozwiniętych. Władze samorządowe muszą podejmować działania na rzecz aktywowania potencjału wzrostu we wszystkich regionach. Polityka, która wspiera harmonijny rozwój nie tylko przyczynia się do lepszej spójności przestrzennej, ale także do większej efektywności poprzez pełne wykorzystanie zdolności każdego obszaru do przyczyniania się do ogólnego rozwoju. Nie ulega wątpliwości, że efektywne wdrożenie polityki rozwoju regionalnego wymaga zwiększenia potencjału lokalnego w zakresie wykraczającym poza zdolność absorpcji. To wyzwanie sprowadza się w znacznej mierze do systemowego podnoszenia potencjału władz publicznych poprzez tworzenie efektywnego systemu zatrudnienia w sektorze publicznym, na poziomie regionalnym i lokalnym.

W wyniku bardziej strategicznej orientacji polityki na poziomie Wspólnoty (co wyraża się również w bardziej strategicznym charakterze regionalnych programów operacyjnych) oraz decentralizacji systemu wdrażania, państwa członkowskie uzyskały dużą swobodę w tworzeniu poszczególnych instrumentów rozwojowych i zasad wydatkowania środków. W rzeczywistości polskich regionów, mających duże potrzeby rozwojowe i relatywnie słabą administrację, może istnieć pokusa wykorzystywania funduszy na wszystkie sfery, na które własnych środków jest za mało. Wyzwaniem w szczególności dla samorządów regionalnych, choć i samorządów lokalnych jest promowanie strategicznego podejścia do rozwoju i wyznaczanie kierunków i priorytetów rozwoju regionu.

Rolą jednostek samorządu terytorialnego jest budowanie silnego partnerstwa na rzecz rozwoju regionu, przy czym należy zauważyć, że wzajemne relacje pomiędzy regionami, samorządami lokalnymi, sektorem prywatnym oraz organizacjami pozarządowymi powinny opierać się o zadaniowy i wielostronny dobór partnerów, zainteresowanych danym obszarem interwencji polityki regionalnej.

Fundusze, oczywiście, nie są celem samym w sobie ani panaceum na wszelkie bolączki regionów. Celem jest wykorzystanie zasobów oferowanych przez politykę spójności w przemyślany i efektywny sposób. Należy przy tym zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie. Po pierwsze, nasze regiony powinny oceniać swoje mocne i słabe strony w odniesieniu do innych regionów Europy. Jest to wymóg konwergencji. Jednocześnie nie można tracić z pola widzenia „szerszej perspektywy”: nie można ignorować faktu, że regiony i miasta

Europy są w coraz większym stopniu połączone z gospodarką światową. Oznacza to przykładanie dużej wagi do pozycji regionu w ważnych, z punktu widzenia globalnej gospodarki, sieciach czy klastrach. Jest to warunek konieczny dla europejskiej konkurencyjności w gospodarce światowej. Świat w dobie globalizacji podlega szybkim, nieustannym zmianom, dlatego dziś nie można propagować spójności bez inwestycji w długoterminową konkurencyjność regionów i miast.

Innymi słowy, nowa polityka spójności daje pierwszeństwo inwestycjom, które będą miały największy wpływ na wzrost wydajności i poprawę konkurencyjności gospodarki europejskiej zarówno w kontekście europejskim, jak i globalnym.

Jak realizować tak zdefiniowane cele? Podstawowym narzędziem realizacji polityki spójności w regionie jest Regionalny Program Operacyjny. Powodem jest nie tylko skala dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, lecz fakt, że są to pierwsze kompleksowe, wieloletnie i stabilne finansowo plany rozwoju gospodarczego województw, zaprogramowane i wdrażane przez władze regionalne. Priorytety programu operacyjnego są w istocie średniookresowymi priorytetami rozwoju województw do roku 2013. Jednakże programy regionalne nie funkcjonują w próżni, lecz są częścią strategii rozwojowej, wyznaczonej przez Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (Narodową Strategię Spójności). Jest niezmiernie ważne, by koordynować wdrażanie programu regionalnego z projektami realizowanymi w ramach innych programów, które mają oddziaływanie na region, takich jak Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, za pomocą którego skierowane zostanie 13,2 mld euro na polskie obszary wiejskie, co jest szczególnie ważne dla regionu, a także do wielu gmin wiejskich oraz na obszary, w których produkcja rolna jest wciąż głównym działem gospodarki. Inny, równie ważny jest Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”, realizowany w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego i posiadający środki w wysokości 9,7 mld euro. Koordynacja z innymi krajowymi programami jest warunkiem sukcesu, tylko w ten sposób programy regionalne będą w stanie przyczynić się skutecznie do realizacji *Strategii Lizbońskiej* w Polsce.

Organizacja efektywnego systemu wdrażania

Zapewnienie odpowiednich zdolności implementacyjnych administracji i podmiotów gospodarczych jest niezmiernie istotne, by uniknąć problemów z absorpcją oraz promować inwestycje prorozwojowe zorientowane na budowanie trwałego wzrostu gospodarczego.

Podstawowym wyzwaniem dla regionów będzie wybranie wartościowych projektów, które w najlepszy sposób zrealizują strategię ujętą w RPO i wynegocjowaną z Komisją Europejską. Szczególne znaczenie dla jakości i przyszłych rezultatów polityki spójności w regionie ma konstrukcja efektywnego systemu wyboru projektów, w tym przejrzyste i jasno sformułowane kryteria wyboru projektów, odzwierciedlające strategię Regionalnego Programu Operacyjnego. Przed instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie staje wyzwanie praktyki stosowania kryteriów, co wymaga eksperckiej wiedzy. Sprawna organizacja procesu naboru i oceny wniosków jest niezmiernie istotna dla funkcjonowania systemu.

Wyzwania związane z realizacją projektów poruszają niezwykle istotne kwestie zagospodarowania przestrzennego, oceny oddziaływania na środowisko i obszarów *Natura 2000*, zamówień publicznych, zarządzania finansowego, pomocy publicznej. Wiele zależy od ram prawnych przygotowywanych na poziomie krajowym, jednakże ciągle istnieje potrzeba polepszania zdolności w dziedzinie zarządzania projektami na poziomie regionalnym i lokalnym, by przygotować gminy i powiaty na wejście w nową fazę zintensyfikowanych inwestycji publicznych. Samo ubieganie się o środki unijne wymaga wprawy w przygotowaniu i uzasadnieniu projektu, ale droga nie kończy się wraz z wyborem projektu – po uzyskaniu dotacji spełnienie wszystkich obowiązków beneficjenta polityki spójności także nie jest zadaniem łatwym. Polskie samorządy radzą sobie bardzo dobrze z małymi, stosunkowo łatwymi projektami. Natomiast trudności zauważalne są w kontekście większych, najczęściej liniowych inwestycji. Przykładem w tym względzie są inwestycje środowiskowe Funduszu Spójności, przypadające na okres 2000-2006. Beneficjentami projektów były gminy i ich spółki wodno-ściekowe. Realizacja większości tych inwestycji, z wielorakich przyczyn, znacząco się opóźnia. Można tu wskazać wystąpienie problemów z właściwym oszacowaniem zakresu oraz kosztów projektów, zamówieniami publicznymi oraz decyzjami środowiskowymi i konsultacjami społecznymi. W oparciu o te doświadczenia można postawić tezę, że wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie zarządzania projektowego, jest niezmiernie istotne do uzyskania efektu w postaci szybko realizowanych i zbilansowanych kosztowo projektów. Lepsze kompetencje mogłyby także zwiększyć skłonność do szerszego stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego, które z różnych przyczyn nie jest w stanie zostać jedną z podstawowych form realizacji inwestycji publicznych, która zapewniłaby lepsze zarządzanie projektem oraz zmniejszyła koszty wybudowania infrastruktury ze środków publicznych.

W celu wsparcia przygotowania i realizacji projektów infrastrukturalnych, Komisja uruchomiła wraz z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym inicjatywę JASPERS – grupę ekspertów pomagających w opracowaniu dokumentacji projektu. Do tej pory inicjatywa ta wsparła ponad 90 dużych projektów w Polsce i planowane jest dalsze zwiększenie nakładów, by objąć nią większą liczbę projektów.

Zarządzanie wieloszczeblowe jako kluczowy czynnik sukcesu

Fundamentem realizacji polityki spójności jest wielopoziomowy system rządzenia, w którym kompetencje są podzielone pomiędzy uczestników ponadnarodowych (Wspólnota Europejska), krajowych, regionalnych, lokalnych i pozarządowych. Zgodnie z zasadą subsydiarności, zaletą tego systemu jest podejmowanie działań przez najniższy możliwy szczebel administracji. Przyczynia się ona tym samym do upowszechniania procesu decentralizacji. Kluczowym wyzwaniem jest zapewnienie skutecznej koordynacji działań, realizowanych na poszczególnych poziomach systemu oraz wykształcenie mechanizmów skutecznego oddziaływania na uczestników systemu rządzenia.

Polityka regionalna w Polsce wkroczyła w nowy etap wraz z ustanowieniem 16 regionalnych programów operacyjnych – te programy, z łącznym budżetem ok. 16,5 miliarda euro, to pierwsze w Polsce programy poziomu regionalnego, których skala i potencjał stwarza realne możliwości realizacji skutecznej i efektywnej polityki intraregionalnej przez samorządy wojewódzkie. Zgodziwszy się na to, Komisja Europejska brała pod uwagę postęp, jaki dokonał się w Polsce w kwestii prowadzenia polityki na różnych poziomach zarządzania, gdyż nie ulega wątpliwości, że wpływ europejskiej polityki spójności na system zarządzania wielopoziomowego w Polsce wykracza znacznie poza tylko zwiększenie możliwości finansowania. Regionalne i lokalne podmioty były zaangażowane w intensywny proces uczenia się. Definiowanie oraz wdrażanie programów operacyjnych doprowadziło do wzmocnienia decentralizacji oraz współpracy z sektorem prywatnym oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego.

Jeśli jednak naszym celem jest skuteczna polityka prowadzenia inwestycji publicznych, nie ulega wątpliwości, że wiele kwestii zarządczych, w tym podział funkcji i odpowiedzialności pomiędzy gminy, powiaty, województwa i organy centralne, musi zostać bardziej doprecyzowanych. Diagnoza „dobrego rządzenia” w Polsce, w szczególności w obszarze administracji publicznej, wskazuje na niedostosowanie obecnego modelu polskiej administracji do obecnych potrzeb i wymagań społecznych. Dookreślenia wymaga to, które z polityk, dla osiągnięcia pożądanego efektów, powinny być bardziej kierowane odgórnie (wydaje się, że dobrym przykładem jest edukacja), a dla których odpowiedniejsze jest podejście oddolne, kierowane potrzebami gmin. Wypracowanie wyważonej polityki w zakresie zarządzania, z mieszanką różnych instrumentów i podejść dostosowanych do potrzeb państwa, wymaga głębokiej refleksji. Skuteczna realizacja misji publicznej, w zmiennej i skomplikowanej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, wymaga obecnie od państwa działania na szerokiej platformie współpracy z wieloma podmiotami publicznymi i prywatnymi, wpływającymi poprzez swoje działania i wiedzę na efekty procesu rządzenia. Coraz bardziej konieczne staje się przejście od nakazywania do budowania konsensusu i zaufania do instytucji publicznych oraz działań przez nie podejmowanych.

Regionalne Programy Operacyjne nie są odizolowanym narzędziem polityki regionalnej: ich realizacja nie może być oderwana od programów krajowych, a nadrzędnym priorytetem powinna być komplementarność i szukanie efektów synergicznych. Dla przykładu, biorąc pod uwagę transport, inwestycje w programach regionalnych powinny skupić się na budowaniu dostępu do odcinków sieci TEN-T, wspieranych w ramach programów krajowych. To samo dotyczy obszaru społeczeństwa informacyjnego, w którym projekty regionalne powinny być wkomponowane w krajową strategię informatyzacji. W kontekście realizacji programów operacyjnych na poziomie regionalnym odpowiednia organizacja procesu zarządzania wieloszczeblowego, uwzględniająca różne poziomy odpowiedzialności, jest kwestią o fundamentalnym znaczeniu. Biorąc pod uwagę skalę wyzwań stojących przed samorządami, konieczne jest wzmocnienie struktur zarządzania i wykształcenie efektywnych instrumentów koordynacji, by lepiej formułować priorytety działania publicznego na poziomie regionalnym w celu stosowania zintegrowanego podejścia do kwestii polityki rozwoju.

Polska dużo inwestuje w rozwój infrastruktury i, biorąc pod uwagę potrzeby, inwestycje te pozostaną priorytetem w ciągu najbliższych lat. Jednakże wyzwania, jakie stawia przed nami globalizacja, wymagają bardziej zaawansowanych inwestycji w rozwijanie kapitału ludzkiego i społecznego, gdyż to one w dużym stopniu zdecydują o sukcesie polityki regionalnej. By im sprostać, potrzebna jest również sprawna, ucząca się i dobrze zarządzana administracja. Dlatego też „dobre rządzenie” powinno być jednym z celów modernizacji polskiej administracji. Biorąc pod uwagę rosnącą rolę samorządów, konieczne jest zapewnienie efektywnej administracji na poziomie regionalnym i lokalnym, działającej według przejrzystych procedur i w oparciu o zasady służby cywilnej. Tylko profesjonalna i dobrze opłacana kadra może dostarczyć pożądaną wiedzę zarządzającym (marszałkom, burmistrzom) w trudnej i złożonej dziedzinie inwestycji publicznych.

Jednocześnie doświadczenie zdobyte poprzez wdrażanie funduszy strukturalnych pokazuje, że właśnie zarządzanie wielopoziomowe w Polsce jest jednym z najważniejszych obszarów wymagających modernizacji. Jak wskazują badania ewaluacyjne, wyzwaniem dla polskiej polityki regionalnej będzie promowanie i wzmacnianie współpracy pomiędzy różnymi szczeblami samorządu oraz rządem centralnym. Konieczne jest przyjęcie przez Polskę długookresowej perspektywy działania na rzecz tworzenia wielopoziomowego systemu rządzenia. Mając na uwadze te wyzwania, podjęto w Polsce prace nad reformą rządzenia, zgodnie z koncepcją *good governance*.

Trudno nie zgodzić się postulatami pojawiającymi się w debacie o przyszłości polityki spójności w Polsce, bowiem kluczowe znaczenie dla polityki regionalnej w Polsce mieć będzie wprowadzenie wielosektorowej, zintegrowanej strategii dostosowanej do specyficznych potrzeb regionów, która promować będzie zróżnicowane podejście, dostosowane do potrzeb poszczególnych obszarów, a przez to wzmocni terytorialny wymiar polityk sektorowych. Szczebel centralny powinien w większym stopniu koncentrować się na strategicznych funkcjach koordynacji i ułatwiania współpracy regionalnych i lokalnych podmiotów polityki rozwoju regionalnego, ze szczególnym uwzględnieniem samorządów. Samorządy ze swej strony powinny odgrywać podobną funkcję w stosunku do partnerów na swoim terytorium. Kolejnym krokiem powinno być powierzenie regionom większego zakresu odpowiedzialności i zadań, jeśli chodzi o programowanie i realizację polityk ukierunkowanych terytorialnie.

Samorządy a przyszłość polityki spójności

Zasady okresu programowania na lata 2007-2013 wypracowane zostały w oparciu o dwie naczelną zasady: uproszczenia oraz decentralizacji. Z drugiej strony nastąpił proces większego związania polityki spójności z realizacją *Strategii Lizbońskiej*, zawierającej wydatki w trudniejszych obszarach działalności publicznych. Ten okres będzie wyzwaniem dla polskich samorządów zarówno w zakresie absorpcji środków unijnych w zgodności z prawem wspólnotowym, jak również w zakresie większej orientacji na projekty bardziej ambitne, przynoszące widoczne rezultaty dla lokalnych gospodarek. Polskie samorządy nie tylko

muszą postarać się o zapewnienie podstawowej infrastruktury technicznej i społecznej, lecz także muszą stać się animatorami zjawisk gospodarczych poprzez prowadzenie aktywnej polityki gospodarczej, a także aktywną promocję miejsca jako obszaru atrakcyjnego dla inwestycji i życia. Przyczyni się do tego również uczestnictwo w tworzeniu i realizacji inicjatyw klastrowych, współtworzenie instytucji sektora finansowego, współpraca międzynarodowa w dziedzinie rozwoju i działalności instytucji otoczenia biznesu.

Ten kierunek inwestycji z pewnością będzie priorytetowy w okresie programowania po 2013 roku, pomimo potrzeby kontynuowania znacznych inwestycji w infrastrukturę techniczną. Rosnącym wyzwaniem będzie trwałość inwestycji – każda inwestycja wymaga ponoszenia kosztów jej utrzymania i zadaniem gmin będzie programować odpowiednie działania na rzecz zwiększenia swojej bazy ekonomicznej, dającej większą bazę podatkową. Jeśli Polska nie dokona w ciągu najbliższych lat znaczącego postępu w zakresie innowacyjności gospodarki, to rosnąca presja globalizacyjna ze strony krajów oferujących niższe koszty pracy może zagrozić także rodzącemu się w Polsce modelowi gospodarki społecznej, formowanej na kształt europejski. Nastawienie na innowacyjność to nie tylko sprawa administracji centralnej, a ściślej ministerstwa nauki czy gospodarki, lecz także zagadnienie, które powinno stać się paradygmatem w codziennej działalności jednostek samorządu. Tworzenie lokalnych systemów wspierania przedsiębiorczości i innowacyjności może mieć kapitalne znaczenie w wykreowaniu najlepszych modeli takiego wsparcia, pozwalających Polsce na uzyskanie przewag komparatywnych.

Trwający obecnie światowy kryzys finansowy pokazał, że nastawienie administracji tylko jako „nocnego stróża” procesów gospodarczych ma swoje coraz większe ograniczenia. Dlatego, uznając rolę polityki konkurencji jako gwaranta równych zasad wewnątrz danego obszaru gospodarczego, trzeba przyznać, że stopień zależności gospodarczych i kompleksowości systemów społeczno-gospodarczych osiągnął taki poziom, w którym regulacja państwa w zakresie zasad funkcjonowania gospodarki musi się powiększać, by minimalizować istniejące dysfunkcje rynków czy też stymulować rozwój gospodarczy w pożądanym kierunku. Przykładem może tu być tworzenie funduszy poręczeniowych i pożyczkowych z kapitałowym udziałem podmiotów publicznych, zmniejszającym istniejące luki dostępu do kapitału dla MŚP, które rynek bankowy, z różnych przyczyn, nie jest w stanie wypełnić.

Polityka spójności po roku 2013 będzie musiała zmierzyć się z czterema podstawowymi wyzwaniami, stojącymi przed Europą: zmianami klimatycznymi, tendencjami demograficznymi (starzeniem się społeczeństwa), globalizacją i energią. Ostatni raport Dyrekcji ds. Polityki Regionalnej na temat wrażliwości regionów na te wyzwania pokazał, że polskie regiony należą do grupy średnio narażonej na te wyzwania, lecz największym z nich będzie, oprócz energii, globalizacja. Z raportu jasno wynika, że tylko te regiony, które mają gospodarki oparte na wiedzy są w stanie korzystać z pozytywnych efektów globalizacji; inne regiony będą skazywane na stopniową marginalizację w rozwoju.

Z pewnością dotychczasowe kierunki polityki spójności, w zakresie uproszczenia systemu oraz decentralizacji, zostaną utrzymane, a nawet wzmocnione. Stąd rola gmin, powiatów i regionów w procesie wdrażania tej polityki zostanie utrzymana, być może zostaną użyte

w Polsce dalej idące formy zarządzania funduszami, które pozwolą na aktywną politykę miejską bądź na zintegrowane plany rozwojowe dla obszarów problemowych wewnątrz regionów. Problemem Polski nie jest spójność międzyregionalna (czyli różnica w poziomie rozwoju regionów), która mimo istnienia Polski wschodniej, nie odbiega od tendencji europejskich (pozycja regionu mazowieckiego to normalna renta położenia stolicy kraju), lecz spójność wewnątrzregionalna, której poszerzaniu należy w odpowiedni sposób przeciwdziałać.

Z drugiej strony, polityka spójności nie tworzy swoich własnych polityk rozwojowych, lecz dofinansowuje odpowiednio realizowane polityki narodowe. Jej skuteczność będzie zależała od usprawnień w procesie realizacji polityk sektorowych w Polsce. Widać wyraźnie, że pierwsze doświadczenia z wdrażania polityki spójności stanowią impuls do refleksji i być może do przeorientowania, tam gdzie trzeba, relacji pomiędzy samorządami a instytucjami centralnymi. Istnieje wielka potrzeba wypracowania form „miękkiej koordynacji” pomiędzy niezależnymi szczeblami władzy w Polsce, tak by *multi-level governance* był nie źródłem chaosu inwestycyjnego, lecz tworzenia inspirujących przykładów stosowania polityk publicznych, które mogą być następnie rozpowszechniane i stosowane powszechnie.

Jestem pełna wiary w to, że entuzjazm i zaangażowanie lokalnych władz publicznych będzie źródłem siły europejskiej polityki spójności w Polsce. Polska jest głównym beneficjentem tej polityki i sposób jej realizacji w Polsce będzie decydował o przyszłości tej polityki na gruncie europejskim. Jestem pewna, że polskie samorzady udowodnią, że ta polityka przynosi spodziewane rezultaty i że w dłuższym okresie to inne kraje będą uczyć się od Polski, w jaki sposób realizować inwestycje publiczne.

ABSTRACT

The role of the local government must be assessed in relation to the obligations and principles of the management and implementation of the Structural Funds in Member States. However this discussion has to be placed in the broader context of the role played by the regions in the European Cohesion Policy.

Decentralisation and regionalisation, aimed at achieving the most effective policy delivery, need to be addressed if the EU is to achieve the Cohesion Policy objectives of economic, social and territorial cohesion, sustainable economic growth and creation of jobs.

Delivering the policy properly means that the EU must harness the advantages of a multi-level governance structure, which includes European, national, regional and local authorities and a dynamic interaction between the different tiers of government.

One of the key developments in local government at the moment is a trend towards ‘Europeanization’ of regional policy, in other words the influence of European structural policy on defining and implementing policies at national and regional levels.

When analysing the role of local government in the context of governance, we have to consider the determining factors for effectiveness, in particular the administrative capacities of Polish local government to manage programmes and projects co-financed by the Structural Funds, with particular attention given to the partnership principle. Another aspect that cannot be overlooked is the debate on the future Cohesion Policy – the role of the local-government in the delivery of the policy needs to address the challenges of the future.

Structural policy provides the main instrument to achieve economic and social cohesion. Its objectives, tools and principles stimulate structural changes in national economies in the long term in order to boost competitiveness.

It means that the objectives of Cohesion Policy – encouraging growth and jobs, innovation and competitiveness – partly define the development objectives of Polish local government.

Regional and local authorities are responsible, within their competences, for the economic and social development of their territories. Multi-level-governance, subsidiarity and partnership are fundamental for the delivery of the Cohesion Policy in this regard.

It should also be recalled that, due to the specific character of the Cohesion Policy, it is impossible to reflect on the role of local government without reference to its relationship with central government. In this context, it is clear that in addressing the role of local government in the implementation of the policy, we have to answer the question of how Cohesion Policy can improve competitiveness and investment attractiveness of the regions.

prof. dr hab. Danuta Hübner, członek: Komisji Europejskiej, Komisji na rzecz Wzrostu i Rozwoju (Commission on Growth and Development), działającej pod auspicjami Banku Światowego, Komitetu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk (2007-2010), Kolegium Doradczego Global Public Policy Institute, Kolegium Międzynarodowego Naukowej Rady Programowej Fundacji Terra Nova, Rady Naukowej miesięcznika „Bank i Kredyt”, Honorowa Przewodnicząca Rady Redakcyjnej czasopisma Euroregiony, była wiceprzewodniczącą Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, pracownik naukowy Szkoły Głównej Handlowej (obecnie na urlopie bezpłatnym), ostatnio przyjęła stanowisko posła do Parlamentu Europejskiego