



POLITYKA REGIONALNA NA MAZOWSZU

MATERIAŁY KONGRESOWE



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

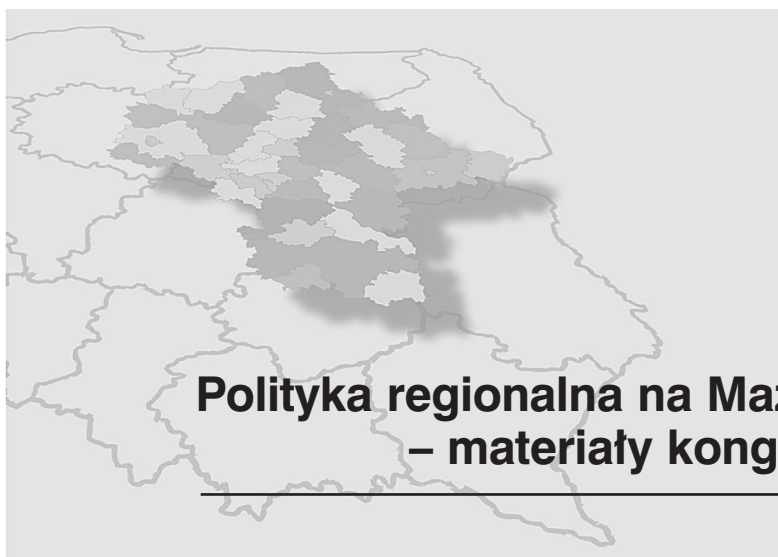


**MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO**

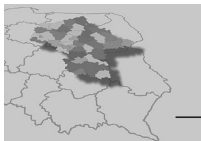


UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





**Polityka regionalna na Mazowszu
– materiały kongresowe**



Polityka regionalna na Mazowszu – materiały kongresowe

Praca zbiorowa pod redakcją merytoryczną: Grzegorz Rzeźnik, Polski Instytut Demokracji Lokalnej

Publikacja wydana w ramach realizacji projektu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej pt. *Mazowiecki Kongres Polityki Regionalnej – przemiany i perspektywy polityki rozwoju regionalnego na Mazowszu w warunkach polityki spójności Unii Europejskiej*.



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Projekt został zrealizowany w ramach konkursu dotacji „Fundusze europejskie na poziomie Narodowej Strategii Spójności – II edycja” zorganizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i budżetu państwa w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna.

Recenzja naukowa rozdziału 4 *Efektywność i skuteczność mechanizmów polityki regionalnej Unii Europejskiej na przykładzie Mazowsza*: prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki, Szkoła Główna Handlowa

Projekt graficzny: Tomasz Maniewski

Publikacja wyraża wyłącznie poglądy autorów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Wydawcy i Sponsora projektu.

© Polski Instytut Demokracji Lokalnej.
Warszawa 2009



Wydawca:
Polski Instytut Demokracji Lokalnej
Pl. Inwalidów 10
01-552 Warszawa
e-mail: biuro@frdl.org.pl,
www.frdl.org.pl

Druk: MWM AW, ul. Gościniec 132, 05-077 Warszawa

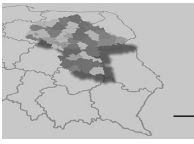
Nakład 250 egz.

Publikacja jest rozprowadzana bezpłatnie.

ISBN: 978-83-60760-62-8

Spis treści

1. Wprowadzenie	5
2. <i>prof. dr hab. Jerzy Regulski</i> <i>Prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej</i>	
Rola samorządu województwa w systemie polityki regionalnej państwa	7
3. <i>prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki</i> <i>Szkoła Główna Handlowa w Warszawie</i> <i>dyrektor Mazowieckiego Biura Panowania Regionalnego w Warszawie</i>	
Mazowiecki wymiar polityki rozwoju	15
4. <i>dr Mirosław Grochowski, mgr Grzegorz Rzeźnik, dr Krzysztof Tomaszewski</i> <i>Uniwersytet Warszawski</i>	
Raport z badań: Efektywność i skuteczność mechanizmów polityki regionalnej Unii Europejskiej na przykładzie Mazowsza	35
4.1 Scenariusz wywiadu niestandardyzowanego na temat przemian i perspektyw polityki regionalnej na Mazowszu	105
5. <i>prof. dr hab. Jerzy Regulski</i> <i>Prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej</i>	
Podsumowanie kongresu	111
6. Aneksy	
6.1 Program Kongresu	117
6.2 Informacje o organizatorze	119
6.3 Noty biograficzne autorów	123
6.4 Mazowiecki Kongres Polityki Regionalnej w obiektywie	125



**POLITYKA REGIONALNA NA MAZOWSZU
– MATERIAŁY KONGRESOWE**

Wprowadzenie

Oddajemy w Państwa ręce publikację prezentującą materiały i wnioski z realizacji projektu „**Mazowiecki Kongres Polityki Regionalnej – przemiany i perspektywy polityki rozwoju regionalnego na Mazowszu w warunkach polityki spójności Unii Europejskiej**”. Realizacji projektu towarzyszył Mazowiecki Kongres Polityki Regionalnej, zorganizowany 4 listopada 2009 roku w Warszawie. Wydarzenie zostało poprzedzone opracowaniem diagnozy mazowieckiej polityki regionalnej z perspektywy percepcji jej efektywności i skuteczności przez przedstawicieli kluczowych aktorów tej polityki. Referaty kongresowe prelegentów oraz raport z badań zawarto w niniejszej publikacji.

Osiągnięcie rezultatów projektu było możliwe dzięki wsparciu finansowemu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i budżetu państwa w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2007-2013, w ramach konkursu dotacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „Fundusze europejskie na poziomie NSS – II edycja”. Projekt i Mazowiecki Kongres Polityki Regionalnej został zrealizowany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z ekspertami zewnętrznymi.

Idea i program Kongresu były adresowane do instytucji publicznych wdrażających fundusze strukturalne, w tym do regionalnych i krajowych instytucji zarządzających polityką rozwoju regionalnego na Mazowszu. Do udziału w wydarzeniu zaprosiliśmy przedstawicieli mazowieckich jednostek samorządu terytorialnego, ich liderów i osoby koordynujące realizację polityki regionalnej w warunkach krajowej i regionalnej polityki rozwoju. Nasz projekt skierowaliśmy również do przedstawicieli organizacji pozarządowych o charakterze branżowym i społecznym oraz naukowców i ekspertów zaangażowanych w planowanie regionalne na Mazowszu. Prace nad Kongresem zbiegły się z uruchomieniem przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego procesu konsultacji projektu *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*. Dzięki temu nasze wydarzenie i projekt stały się okazją do zdiagnozowania procesów planowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego w największym regionie Polski. Regionu, którego efektywność w realizacji zadań rozwojowych istotnie wpływa na kształt regionalnego wymiaru polityki spójności w Polsce.

Mazowsze jest jednym z najszybciej rozwijających się regionów Polski. Jego polityka skupiona jest na podnoszeniu spójności Warszawy z pozostałą częścią województwa, na wsparciu równomiernego rozwoju, dążeniu do wzrostu konkurencyjności gospodarki oraz poprawy innowacyjności i konkurencyjności mazowieckich przedsiębiorstw.

Region Mazowsza jest również jednym z największych w Polsce beneficjentów Regionalnych Programów Operacyjnych, a pośrednio kluczowym beneficjentem pozostałych programów finansowanych z Funduszy Strukturalnych UE. Jest jedną z kluczowych jednostek NUTS 2 w skali Unii Europejskiej, na przykładzie których monitorowany jest stan realizacji polityki spójności w całej Unii. Mazowsze jest również pierwszym regionem w Polsce, który musi znaleźć odpowiedzi na kluczowe wyzwania rozwojowe: metropolizacja Warszawy, dysproporcje rozwoju regionów nieurbanizowanych wobec silnego centrum, czy wskaźniki PKB dyskwalifikujące region z ubiegania się o fundusze strukturalne po 2013 roku.



W prezentowanym materiale proponujemy szereg ważnych postulatów, które powinny zostać rozważone i spełnione, aby samorządy w Polsce nadal pomyślnie się rozwijały w ramach skutecznej i efektywnej polityki rozwoju regionalnego. Ufamy, że przytoczone w naszym opracowaniu argumenty, tezy i wnioski będą przyczynkiem do owocnej dyskusji na temat rozwiązań systemowych w polskiej polityce regionalnej.

Mamy nadzieję, że niniejsza publikacja, którą należy traktować jako element dyskusji na temat polityki rozwoju regionalnego w Polsce, przyczyni się do zmian w jej formułowaniu i sposobach realizacji. Zmiany te prowadzić powinny do zwiększenia efektywności i skuteczności tej polityki, jako kluczowego elementu polskiego modelu rozwoju regionalnego. Kwestie związane z rozwojem regionalnym przedstawione zostały w publikacji w kontekście procesów demokratyzacji i decentralizacji. Podejście to wynika z uznania samorządności terytorialnej jako wartości autotelicznej, a samorządu terytorialnego jako instytucji o kluczowym znaczeniu dla dalszego rozwoju kraju.

Grzegorz Rzeźnik
Kierownik programowy
Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej



**ROLA SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA
W SYSTEMIE POLITYKI REGIONALNEJ PAŃSTWA**

prof. dr hab. Jerzy Regulski

prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej



**POLITYKA REGIONALNA NA MAZOWSZU
– MATERIAŁY KONGRESOWE**

Ramy ustrojowe i organizacyjne polityki regionalnej nie zostały dotychczas w Polsce wykształcone, ani też nie rozstrzygnięto dotychczas ich kształtu. Dlatego poniższy tekst należy traktować jako wyraz osobistych poglądów autora i materiał zachęcający do dyskusji.

Próba definicji

Pojęcie polityki regionalnej nie jest jednoznacznie zdefiniowane w świadomości społecznej. Istnieje w tej dziedzinie poważna literatura naukowa, prezentująca szereg definicji, w których są akcentowane różne aspekty. Jednak ten dorobek teoretyczny nie został przełożony na definicje praktyczne, które jednoznacznie precyzowałyby sens tego pojęcia. Zbyt często termin ten jest traktowany jako pewna „przykrywka”, pod którą podkłada się różne treści. A często jest po prostu nierozumiany.

Stąd konieczne jest wyjaśnienie, jak to pojęcie będzie rozumiane w niniejszym referacie. Nie chodzi tu jednak o dyskusję naukową, ale jedynie o wyjaśnienie tego, co pod tym terminem należy rozumieć i jaki jest przedmiot, o którym mówimy.

Właściwe definicja polityki musi zawierać określenie podmiotu, a więc instytucji, która tę politykę prowadzi, oraz jej przedmiotu, a więc obszaru, którego dotyczy. Sam przymiotnik „regionalna” niczego nie wyjaśnia. Jeśli więc przyjąć, że istotą polityki regionalnej jest wspieranie i kierowanie rozwojem poszczególnych regionów, to ze względu na podmioty tej polityki możemy wyróżnić politykę regionalną Unii Europejskiej, krajową politykę regionalną realizowaną przez rząd i jego agendy oraz politykę władz poszczególnego regionu. Naturalnym przedłużeniem tej polityki są polityki rozwoju władz lokalnych, a przede wszystkim gmin.

Cele i przedmiot polityki regionalnej są różne na każdym z wymienionych poziomów. Polityka regionalna UE ma na celu wykształcenie spójności Unii i wspieranie regionów opóźnionych w rozwoju.

Krajową politykę regionalną należy traktować jako element polityki rozwoju kraju i jej nierozdzielalną część, a nie jako działalność autonomiczną. Polska jest krajem terytorialnie zróżnicowanym. Poszczególne obszary różnią się nie tylko geograficznie i kulturowo, ale również pod względem poziomu życia mieszkańców. Jest więc oczywiste, że potrzeby ludności są też różne, i różne priorytety są przyznawane poszczególnym dziedzinom. Stąd polityka rozwoju musi być też różnicowana w skali kraju. Dlatego zjawia się potrzeba polityki regionalnej, rozumianej jako terytorialne różnicowanie celów, a tym samym narzędzi polityki rozwoju.

Rozwój kraju i jego poszczególnych obszarów jest uzależniony od szeregu warunków, jakie na tych obszarach istnieją. Jest to stwierdzenie oczywiste. Jednocześnie samo pojęcie „rozwoju” i zakres działań nim objętych zależy od hierarchii potrzeb i priorytetów przyznawanych ich poszczególnym kategoriom. Wiadomo, że priorytety te różnią się w zależności od poziomu życia. Ludzie najpierw chcą zaspokoić swoje podstawowe potrzeby związane z koniecznością przeżycia, a dopiero potem oczekują zaspokojenia potrzeb związanych z rozwojem, kulturą i innymi, tzw. wyższymi potrzebami.

Tę ewolucję potrzeb i priorytetów można łatwo zaobserwować analizując wydatkowanie środków gminnych w ostatnim dwudziestolecu. Początkowo wysiłki inwestycyjne były



wszędzie koncentrowane na budowie wodociągów, a nieco później kanalizacji. Były to działania dla ułatwienia codziennego życia. Później inwestowano w drogi i chodniki. Ostatnio zaczęto budować baseny kąpielowe i aquaparki. Jednocześnie uderza brak inwestycji w dziedzinie kultury, zanik bibliotek i innych instytucji, które nie uzyskały priorytetu społecznego na obecnym etapie rozwoju.

Należy tu zwrócić uwagę na dość powszechnie przyjęty podział polityki rozwoju kraju w ujęciu sektorowym. A więc mówimy o polityce gospodarczej, społecznej, przestrzennej, edukacyjnej i innych, rozumiejąc działania władzy publicznej skierowanej na rozwój gospodarki, społeczeństwa, zagospodarowania terenu czy systemu edukacji. Stawiane jest często pytanie do której z tych kategorii należy zaliczyć politykę regionalną? Takie pytanie prowadzi jednak na manowce. Kraj, poszczególne regiony, miasta czy wsie stanowią złożone systemy, łączące w sobie wszystkie te elementy. Nie można rozwinąć gospodarki bez właściwego ukształtowania zagospodarowania i infrastruktury, a także odpowiedniego rozwoju społeczeństwa. Tak samo społeczeństwo nie może się rozwijać bez odpowiednich podstaw gospodarczych i w zdegradowanym środowisku naturalnym. Chodzi więc o odpowiednie kształtowanie tych złożonych systemów, w ich właściwych skalach przestrzennych. I to, w moim pojęciu, stanowi treść i sens polityki regionalnej.

Państwo jest zorganizowane hierarchicznie, jakkolwiek nie występuje pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy zależność podporządkowania. Jednak hierarchia jest konieczna ze względu na zróżnicowanie skali, w jakiej poszczególne problemy muszą być rozwiązywane. Konstytucyjna zasada pomocniczości nakazuje pozostawianie w gestii niższych szczebli władzy publicznej tych wszystkich spraw, które mogą one rozwiązać same. Władze poszczególnych szczebli powinny koncentrować swoje wysiłki jedynie na tych sprawach, w których ich interwencja jest konieczna.

Polityka władz regionalnych jest w sposób oczywisty skoncentrowana na rozwoju poszczególnego regionu, jako przedmiotu zainteresowań. Stanowi ona niejako zamknięcie tego łańcucha polityk regionalnych prowadzonych na wyższych poziomach. Jednak ona z kolei stanowi ramy dla polityk władz lokalnych. Istotą więc polityki regionalnej jest to, że składa się ona z nakładających się działań szeregu autonomicznych podmiotów, które wspólnie mają doprowadzić do pożądanego efektu.

Stan obecny

Trzeba wyraźnie stwierdzić, że ten złożony system polityki regionalnej w Polsce w praktyce nie istnieje. O ile Unia Europejska określiła w sposób wyraźny cele i w ślad za nim – kryteria przyznawania poważnych środków finansowych, w skali kraju takiej jasności nie mamy. Jest to wynikiem wielu czynników. Przede wszystkim złego dziedzictwa historycznego. W PRL polityka rozwoju prowadzona była w ujęciu resortowym, z jednoczesnym przyznaniem absolutnego priorytetu resortom gospodarczym. W efekcie inwestowano tam, gdzie przemysł istniał, powodując nieakceptowaną skalę zróżnicowań regionalnych i monokulturę gospodarczą w poszczególnych regionach.

Przełom polityczny 1989 roku nie przyniósł właściwych zmian w tej dziedzinie. Zagrało wiele czynników. Przede wszystkim niechęć do wszelkich form planowania i dążenie do likwidacji wszelkich form interwencji państwa. A polityka regionalna jest w sposób oczywisty powiązana z planowaniem regionalnym, które zawsze było słabe, a po 1989 roku zostało praktycznie zlikwidowane. Złe pojmowana wolność gospodarcza, brak rozumienia

wartości dobra wspólnego, brak myślenia perspektywicznego – to dalsze przyczyny, ale nie wszystkie.

Jednocześnie kolejne rządy nie wykształciły instytucji, która byłaby zdolna do prowadzenia polityki regionalnej, a instytucje odziedziczone z czasów PRL zostały zlikwidowane. W efekcie nie ma jednoznacznego podmiotu, który by odpowiadał za politykę regionalną. Widać to wyraźnie na przykładzie podziału zadań związanych z przygotowaniem nowych ustaw. Za ustawy o polityce miejskiej odpowiada MSWiA, o planowaniu przestrzennym, w tym krajowym i regionalnym – Ministerstwo Infrastruktury, za programy rozwoju regionalnego – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Dokumenty, określające strategie rozwoju kraju, opracowywane były przez różne instytucje, na ogół w układach sektorowych. Jest ich obecnie wiele, ich działania nie są zharmonizowane, a ich nadmiar powoduje, że nie ma jednoznacznie określonych celów i strategii.

Polityka rozwoju regionów może być prowadzona jedynie przez silne władze terytorialne. Takie władze w PRL nie istniały, więc ich wykształcenie wymagało stosunkowo dłuższego czasu. Stąd i polityka regionalna mogła się wykształcić dopiero w ślad za umocnieniem się władz samorządowych. Usprawiedliwia to w pewnym stopniu opóźnienia w tej dziedzinie, ale nie może służyć jako pełne rozgrzeszenie. Poważną, negatywną rolę odgrywał bowiem również brak kompetencji urzędniczych i poczucia odpowiedzialności za przyszłość. Utrudnieniem była też resortowość zarządzania krajem, silnie odczuwana na szczeblu województw. Brak właściwej harmonizacji pracy poszczególnych ministerstw powodował rozwarstwienie polityki na nieskoordynowane polityki resortowe, bezpośrednio wpływające na problemy rozwoju regionalnego i lokalnego. Przykład planowanej budowy drogi przez dolinę Rozpudy koło Augustowa może służyć jako przykład do jakich skutków to prowadzi.

W efekcie polityka regionalna w skali krajowej w Polsce obecnie nie istnieje. Natomiast polityki rozwoju poszczególnych regionów dopiero się kształtują, w miarę wzmocnienia się władz wojewódzkich i oceny przez nie potrzeb i możliwości, jakimi dysponują.

Trudności

Stworzenie polityki regionalnej jest konieczne, gdyż polityka rozwoju prowadzona w ujęciu terytorialnym jest niezbędna. Traktowanie rozwoju kraju jako sumy polityk sektorowych prowadzi do jego zahamowania i tworzenia zbędnych napięć i konfliktów. Nakładanie się w poszczególnych regionach skutków niezharmonizowanych działań poszczególnych resortów będzie je zawsze tworzyć. Doświadczenia PRL jasno dowodzą do czego to prowadzi. Jednak oznacza to konieczność nadania odpowiedniej rangi polityce regionalnej, jako formy harmonizacji polityk sektorowych. A to oznacza konieczność ukrócenia samowoli poszczególnych resortów, jaka jest obecnie uprawiana. Wymaga rozstrzygnięcia kluczowy problem ustrojowy: czy Polska ma być zarządzana resortowo, czy terytorialnie? Są to systemy antagonistyczne. Wzmocnienie jednego z nich powoduje automatyczne osłabienie drugiego. System resortowy prowadzi do sprzeczności i konfliktów, a w efekcie do osłabienia rozwoju. Jednak opory poszczególnych resortów stanowią i będą stanowić barierę trudną do pokonania.



Polityki krajowa, województw, gmin i powiatów oraz związane z ich realizacją różnorodne działalności pokrywają się, gdyż dotyczą tej samej przestrzeni. Każde miejsce w kraju jest jednocześnie przedmiotem polityk wielu różnych władz publicznych. Kluczowym problemem staje się więc logiczny podział kompetencji i zakresu zadań przypisanych ustawowo władzom poszczególnych poziomów. Teoretycznie opiera się on na słusznym założeniu, że różne problemy wymagają różnej skali działań, od całego kraju do pojedynczej miejscowości. Ale w praktyce rozstrzygnięcia dotyczące tak zakresów odpowiedzialności, jak i form koordynacji działań, nie jest łatwe. W dodatku istnieją dziedziny, które wymagają innych podziałów terytorialnych, na przykład według zlewni rzek.

Należy przy tym mieć pełną świadomość, że z jednej strony efekty tych różnych działań powinny się wzajemnie uzupełniać i tworzyć zharmonizowaną całość, a z drugiej, że autonomia i kompetencje poszczególnych władz muszą być respektowane. Jest też oczywiste, że pomiędzy celami i priorytetami tych władz zawsze będą występowały sprzeczności, że realizacja celów władz wyższego poziomu zawsze będzie skutkowałą ograniczeniami swobody władz poziomu niższego. Występowanie sprzeczności jest więc wpisane w system. Ich rozstrzygnięcie musi być oparte o konstytucyjną zasadę pomocniczości, a więc władze wyższych szczebli powinny zajmować się jedynie tymi sprawami, które nie mogą być rozwiązane przez szczeble niższe. Oznacza to, że kompetencje władz wyższych powinny być ograniczane do niezbędnego minimum.

Zakres

Powyższe przesłanki wskazują na zakres polityki, jaka powinny prowadzić władze wojewódzkie. Używając tego określenia, mam na myśli władze samorządowe, działające pod kierownictwem marszałków. Wojewodowie, jako reprezentanci rządu, mogą być jedynie włączeni w politykę krajową. Nie ma natomiast dla nich miejsca w polityce rozwoju województwa.

Władze wojewódzkie odpowiadają za całokształt rozwoju województwa, a więc ich polityka musi dotyczyć:

- gospodarki;
- społeczeństwa, jego kultury, edukacji czy wychowania fizycznego;
- warunków życia (usług, środowiska, zagospodarowania, infrastruktury itp).

Zakres jest ograniczany z dwóch stron. Z jednej – musi być „wpasowany” w politykę krajową, określającą cele państwowe, standardy, czy ograniczenia, dotyczące poszczególnych obszarów ze względów środowiskowych, militarnych czy innych. Z drugiej zaś strony nie może naruszać autonomii władz lokalnych.

Istotą polityki regionalnej jest uwzględnianie różnicowań przestrzennych, a to oznacza różnicowanie celów, zadań i priorytetów. Odnosi się to też do polityki rozwoju województwa. Ma to specjalne znaczenie w przypadku województw tak bardzo zróżnicowanych, jak województwo mazowieckie. Wynika z tego konieczność różnicowania też podejścia do działań władz lokalnych, bo przecież polityka województwa ma stanowić ramy dla działań gmin, bo to one stanowią logiczną kontynuację polityki województwa.

Narzędzia polityki regionalnej

W wieloszczeblowym systemie autonomicznych władz publicznych narzędzia polityki rozwoju można podzielić na dwie podstawowe grupy:

- narzędzia bezpośrednie, a więc realizacja własnych inwestycji i bezpośrednie wsparcie innych instytucji w ramach swoich kompetencji.
- narzędzia pośrednie, a więc określanie kierunków działalności niższych szczebli władz publicznych, aby nie była ona sprzeczna z celami własnej polityki. Chodzi o to, aby własne cele realizować poprzez działania innych, autonomicznych podmiotów.

Przykładami narzędzi bezpośrednich jest budowa infrastruktury wojewódzkiej, inwestycje ochrony środowiska, ale także wspieranie działalności wojewódzkich instytucji kultury, finansowanie wyższych szkół wojewódzkich, czy innych własnych programów związanych z rozwojem.

Natomiast narzędzia pośrednie mogą mieć różnorodny charakter. Można wymienić:

- **bodźce**, na przykład udzielanie pomocy finansowej na realizację przedsięwzięć odpowiadających ustalonym kryteriom;
- **ograniczenia lub nakazy**, zawarte w planach zagospodarowania przestrzennego, na przykład ograniczenia sposobów użytkowania określonych obszarów, czy nakazy dotyczące przebiegu sieci infrastruktury;
- **zobowiązania do współdziałania jednostek niższego szczebla**, jakie jest niezbędne, na przykład na obszarach aglomeracji miejskich.

Powyzsza klasyfikacja narzędzi odnosi się tak do polityki krajowej, wspierającej lub ograniczającej działania władz wojewódzkich, jak i do polityki województw, określającej kierunek działalności władz gmin i powiatów. Oczywiście będą zachodzić istotne różnice ze względu na zakres kompetencji i charakter decyzji. Polityka krajowa musi tworzyć standardy obowiązujące na obszarze całego kraju, a nie tylko ustalać korytarze infrastrukturalne i tereny chronione ze względu na potrzeby państwa lub specjalne ich walory.

Polityka województw musi się tym ustaleniom podporządkować, jednocześnie tworząc ramy, w jakich mogą kształtować swe polityki powiaty i gminy. Ale narzędzia pośrednie mogą i powinny być adresowane nie tylko do władz publicznych. Poprzez pomoc finansową i techniczną można kierunkować działalność również przedsiębiorstw jak i organizacji obywatelskich, a nawet poszczególnych osób. Zakres stosowania tych narzędzi pośrednich jest ogromny i od władz wojewódzkich zależy, w jakim stopniu będzie wykorzystywane.

Samorządność gmin i powiatów jest gwarantowana konstytucyjnie, a władzom lokalnym przysługuje opieka sądowa nad ich uprawnieniami. Gmina ma pełne prawo decydować o sprawach lokalnych, a ich ograniczenia mogą jedynie wynikać z ustaw opartych o zasadę pomocniczości. Czyli ograniczenia mogą wynikać z konieczności realizacji zadań przekraczających skalę gminy. Wynika z tego, że na przykład wojewódzki plan zagospodarowania nie może wkraczać w zakres decyzji gmin, natomiast może, i powinien, ograniczać swobodę ich decyzji ze względu na konieczność rozwiązywania zadań ponadgminnych. Czyli plan nie powinien być planem zagospodarowania całego terenu województwa, a jedynie zawierać ustalenia ograniczające swobodę gmin. Wymaga to oderwania się od klasycznej koncepcji planów, jaka wytworzyła się w środowiskach architektów. Trzeba patrzeć na plan jako na obowiązujący zbiór ograniczeń, a nie na koncepcję zagospodarowania. Na mapie województwa powinny być pokazane jedynie ograniczenia i nic więcej.

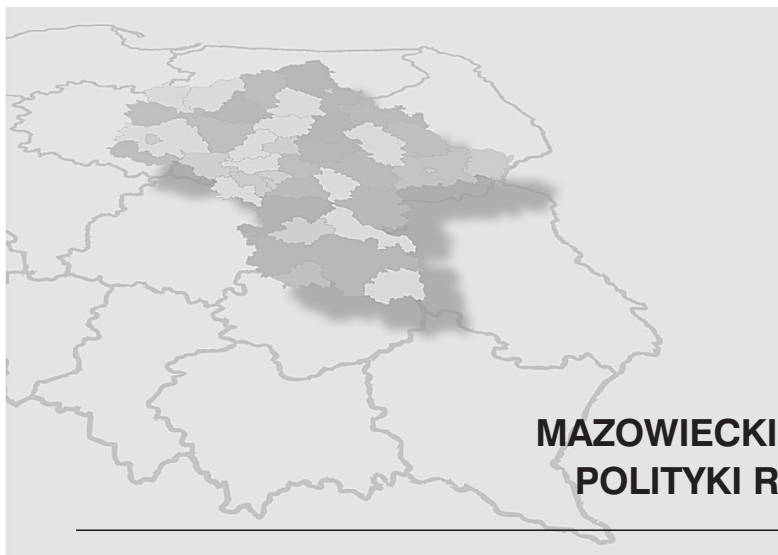


Należy też zwrócić uwagę na ostatnia z wymienionych wyżej grup możliwych oddziaływań – nakaz współpracy. Chodzi tu o współpracę tych gmin i powiatów, które są ze sobą ściśle powiązane wspólnymi problemami, jak na przykład w przypadku aglomeracji miejskich. Dotychczasowe doświadczenia wykazują istniejącą ogromną niechęć i nieumiejętność partnerskiej współpracy. Jeśli więc tak współpraca jest konieczna, jej obowiązek powinien być narzucony. Przykładowo można wymienić obowiązek opracowywania wspólnych planów zagospodarowania czy uzgadniania strategii rozwoju, któremu powinny się podporządkowywać jednostki wchodzące w skład jednej aglomeracji. Nakładanie tego typu obowiązków powinno stanowić też jedno z istotnych narzędzi polityki regionalnej.

Potrzeba systemu polityki rozwoju

Realizacja polityki regionalnej wymaga wykształcenia odpowiedniego systemu dokumentów i procedur ich opracowywania, uzgadniania i nadzoru nad realizacją zawartych tam decyzji. Podstawę działań bezpośrednich, jak i pośrednich, powinny stanowić zatwierdzona strategia województwa oraz plan zagospodarowania. Powinny one wyznaczać cele, i w ślad za nimi przewidywane własne działania, jak i zasady wspomagania gmin i powiatów i innych podmiotów, a także ograniczenia i nakazy dotyczące ich działalności.

Należy jednak przestrzegać zasady pomocniczości. Plany wojewódzkie nie mogą wkrazać w zakres decyzji gmin. Mogą natomiast – i powinny – ograniczać swobodę ich decyzji ze względu na konieczność rozwiązywania zadań ponadgminnych. Skuteczna polityka regionalna może być efektem jedynie zbiorowego wysiłku wielu podmiotów, tak władz publicznych wszystkich poziomów, jak i przedsiębiorstw i organizacji obywatelskich. Trzeba stworzyć taki model i wypełnić go treścią, umiejętnościami, a przede wszystkim dobrą wolą realizacji wspólnych celów.

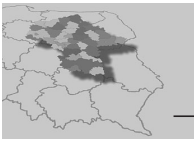


MAZOWIECKI WYMIAR POLITYKI ROZWOJU

prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki

*Szkoła Główna Handlowa
w Warszawie*

*dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego
w Warszawie*



**POLITYKA REGIONALNA NA MAZOWSZU
– MATERIAŁY KONGRESOWE**

Wprowadzenie

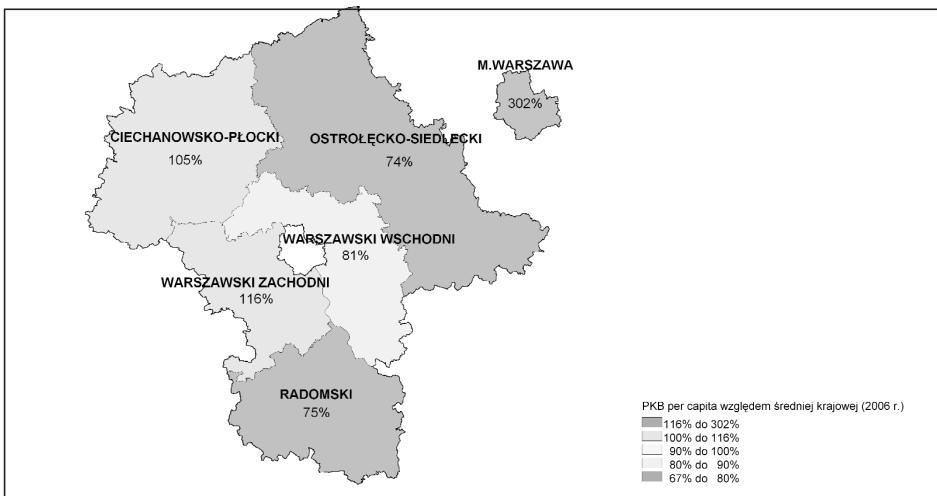
Programowanie rozwoju jest jednym z najważniejszych zadań, jakie ustawowo zostały przypisane samorządowi województwa. Jego zadaniem jest m. in. opracowanie strategii rozwoju województwa, stanowiącej główne narzędzie polityki regionalnej. Strategia w istotny sposób determinuje procesy rozwojowe regionu. Jest też ważnym punktem odniesienia dla powstających na poziomie województwa dokumentów programowych i planistycznych, w tym regionalnego programu operacyjnego, strategii sektorowych, programów, planów i działań.

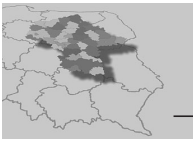
Dotychczasowa Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego, stanowiąca spójną koncepcję działań na rzecz długotrwałego rozwoju regionu, została uchwalona w 2001 roku. Określiła w sposób kompleksowy kierunki i cele rozwoju Mazowsza w perspektywie 10–15 lat. Strategia została przyjęta z założeniem, że jej realizacja będzie stale monitorowana w ramach ciągłego procesu planowania strategicznego, a jej treść w miarę potrzeb aktualizowana.

Województwo Mazowieckie – region zróżnicowany wewnątrz

Mazowsze jest regionem aktywnego rozwoju gospodarczego i silnie postępującej urbanizacji. Charakteryzuje się też najwyższym poziomem zamożności ludności oraz najniższym poziomem bezrobocia. Jest to zarazem województwo o największych w Polsce przestrzennych dysproporcjach rozwoju społeczno-gospodarczego. Dowodem tego jest zróżnicowanie PKB na jednego mieszkańca względem średniej krajowej, jakie można zaobserwować w podregionach mazowieckich. Najniższy wynik osiągnął region ostrołęcko-siedlecki – 74%, najwyższy zaś Warszawa – 302%. Innymi słowy, warszawskie PKB jest czterokrotnie wyższe niż PKB przypadający na mieszkańca wschodniej części Mazowsza.

Rys. 1. Opracowanie własne Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego na podstawie danych GUS, 2009



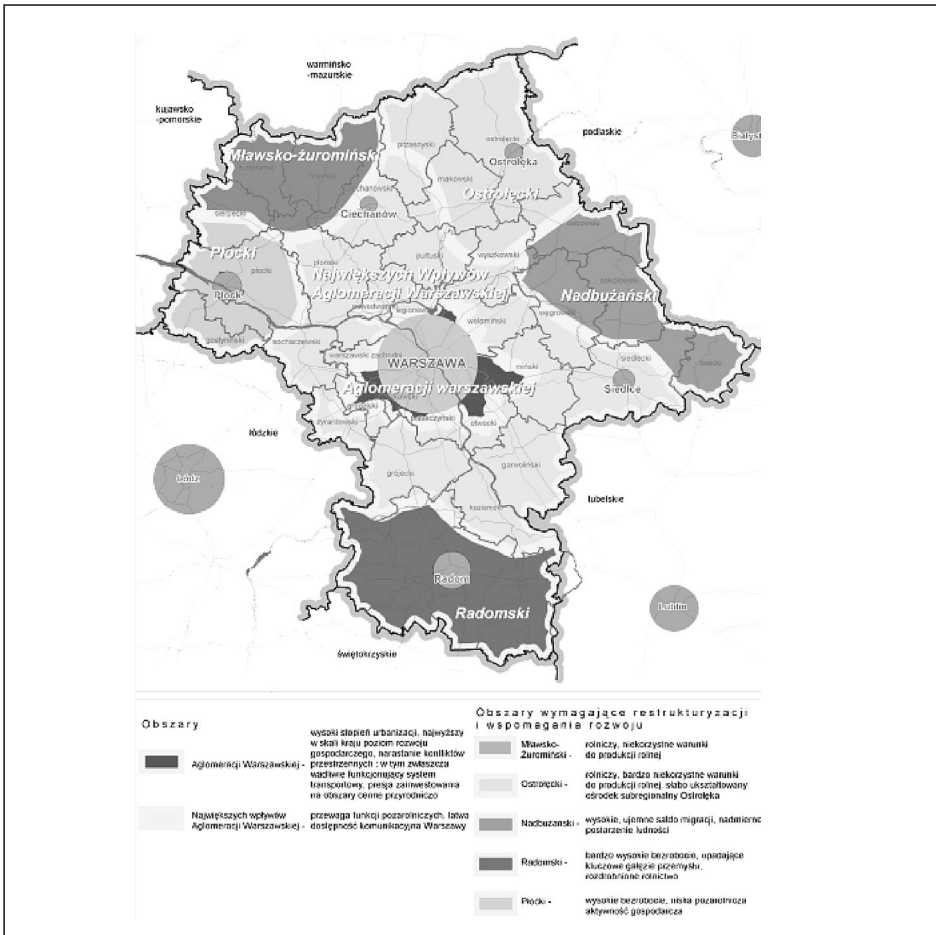


**POLITYKA REGIONALNA NA MAZOWSZU
– MATERIAŁY KONGRESOWE**

Co więcej, szczególnym problemem polityki rozwoju regionalnego dostrzegalnym na Mazowszu jest silna, postępująca polaryzacja przestrzeni, działająca na niekorzyść obszarów peryferyjnych. Stąd podstawowym dylematem władz regionalnych jest pytanie: jak pogodzić konieczność utrzymania wysokiego tempa rozwoju aglomeracji warszawskiej z koniecznością zwiększania spójności regionu i zmniejszania dysproporcji rozwojowych?

Zasadniczym problemem jest niekorzystna struktura zatrudnienia w podregionach peryferyjnych, ze znacznym udziałem pracujących w rolnictwie i ograniczonym pozarolniczym rynkiem pracy. Dla przykładu: w podregionie ciechanowsko-płockim zatrudnionych w rolnictwie jest 35% ludności, natomiast w usługach – 38%, w ostrołęcko-siedleckim odpowiednio 47% i 33%, w radomskim 40% i 38%. Przejście z sektora rolniczego i zmiana kwalifikacji zawodowych są tym bardziej utrudnione, jeśli zostanie wzięty pod uwagę stosunkowo niski poziom wykształcenia ludności wiejskiej.

Rys. 2. Obszary problemowe¹



¹ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2004, s. 58.

Przygotowanie zawodowe badanych rolników	Polska	województwo mazowieckie
Bez przygotowania rolniczego	50,2	49,5
Wyższe rolnicze	1,1	1,1
Średnie i policealne rolnicze	6,6	6,1
Zasadnicze zawodowe rolnicze i kursy rolnicze	42,1	43,3

Tabela 1. Przygotowanie zawodowe rolników (w %) ²

Jednostka terytorialna	Rodzaj wykształcenia (%)						ogółem
	wyższe	policealne	średnie razem	zasadnicze zawodowe	podstawowe ukończone	podstawowe nieukończone i bez wykształcenia	
WOJ. MAZOWIECKIE	14,2	3,9	31,6	18,6	27,8	3,9	100
Ciechanowsko-płocki	7,4	3,0	25,1	23,3	35,4	5,7	100
Ostrołęcko-siedlecki	6,9	2,8	23,3	23,5	36,8	6,7	100
Radomski	8,8	2,5	26,8	22,2	34,4	5,3	100
m. st. Warszawa	25,3	5,5	40,7	10,5	16,6	1,4	100
Warszawski wschodni	8,9	3,6	29,2	23,2	30,8	4,2	100
Warszawski zachodni	11,8	4,0	31,3	20,2	29,1	3,6	100

Tabela 2. Struktura wykształcenia w województwie mazowieckim³

Znacznym problemem Mazowsza jest również postępujący proces starzenia się mieszkańców. W roku 2004 osoby w wieku poprodukcyjnym na Mazowszu stanowiły 16,7% ogółu społeczeństwa, zaś w Warszawie – 19,7%. W 2008 odsetek osób w wieku poprodukcyjnym wzrósł odpowiednio do 17,4% i 20,6%.

Dysproporcje w regionie uwidaczniają się także w dostępie i standardzie infrastruktury, zarówno społecznej (tabele 3 i 4), jak i technicznej. Wystarczy tu wymienić różnice w poziomie rozwoju sieci wodociągowo-kanalizacyjnej i gazowej. Otóż w 2007r. 81% ludności w województwie korzystało z sieci wodociągowej, z tego 89% w miastach. Jeszcze większe zróżnicowanie widać w odniesieniu do osób korzystających z kanalizacji, bowiem tylko 59,4% mieszkańców Mazowsza miało do niej dostęp, z czego aż 83,6% to mieszkańcy miast.

² E. Stawicka, J. Wołoszyn, *Wiedza rolników jako determinanta w rozwoju gospodarstw rolnych*, w: *Wiedza w gospodarce, społeczeństwie, przedsiębiorstwach: pomiary, charakterystyka, zarządzanie*, red. K. Piech, E. Skrzypek, Warszawa 2007.

³ Na podstawie danych GUS, *Spis powszechny 2002*.



Niwelowaniu dysproporcji regionalnych nie sprzyja niska jakość infrastruktury transportowej, w szczególności tras integrujących region oraz okalających Obszar Metropolitalny Warszawy. W roku 2007 praktycznie nie było na Mazowszu autostrad, podczas gdy w województwie wielkopolskim wybudowano ich 195,1 km. W tym samym czasie drog ekspresowych było zaledwie 84,6 km (najwięcej w woj. śląskim – 101 km).

Jednostka terytorialna	Szt.
Ciechanowsko-płocki	27
Ostrołęcko-siedlecki	69
Radomski	29
Warszawa	44

Tabela 3. Domy i ośrodki kultury w 2007r.⁴

Jednostka terytorialna	Łóżka w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności	
	2007	2008
MAZOWIECKIE	44,2	46,6
Ciechanowsko-płocki	45,3	49,7
Ostrołęcko-siedlecki	37,2	40,9
Radomski	38,1	40,3
m. st. Warszawa	60,8	62,3
Warszawski wschodni	29,3	31,8
Warszawski zachodni	32,6	33,7

Tabela 4. Liczba łóżek w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności⁵

Powyżej wymieniono tylko przykłady niełatwych do rozwiązania kwestii, stanowiących bariery rozwojowe Mazowsza. Głównym zadaniem władz samorządowych jest, jeśli to możliwe, likwidacja ich przyczyn oraz zmniejszanie uciążliwości ich występowania, a także inicjowanie prorozwojowych przedsięwzięć poprzez odpowiednio zaprogramowane działania. Takim planem działania dla województwa mazowieckiego jest **Strategia rozwoju województwa mazowieckiego**.

⁴ Na podstawie BDR, www.stat.gov.pl

⁵ Na podstawie BDR, www.stat.gov.pl

Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020 – dokument określający zasady prowadzenia polityki rozwoju w województwie mazowieckim

Zasadniczo tworzenie *Strategii* miało na celu określenie przyszłej wizji i kierunków rozwoju Mazowsza tak, aby mogły się w nią wpisać wszystkie podmioty realizujące bezpośrednio lub pośrednio jej zapisy, bądź znajdujące się w polu jej działania, a w szczególności – mieszkańcy regionu.

Strategia zawiera długofalową wizję rozwoju regionu i społeczności dla całego Mazowsza. Głównym zamierzeniem wynikającym z jej zapisów jest przekształcenie województwa w region, który będzie się cechował:

- dużą konkurencyjnością w stosunku do innych regionów europejskich,
- zachowaną spójnością społeczną, gospodarczą oraz przestrzenną,
- wysoką jakością zasobów ludzkich oraz polepszeniem warunków życia mieszkańców.

W związku z powyższym, przedstawione w dokumencie działania odnoszą się do wyznaczonych w *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego* obszarów problemowych, tj.: radomskiego, ostrołęckiego, nadbużańskiego, mławsko-żuromińskiego i plockiego. Cechują się one:

- peryferyjnym położeniem,
- niewystarczającymi powiązaniem komunikacyjnymi,
- niską jakością przestrzeni produkcyjnej,
- wysokim bezrobociem,
- niskim poziomem aktywności gospodarczej,
- niskimi kwalifikacjami mieszkańców,
- wysokim ujemnym saldem migracji.

Dlatego podstawowym wyzwaniem stojącym przed władzami województwa jest przede wszystkim aktywizacja i modernizacja obszarów pozametropolitalnych, głównie poprzez następujące działania:

- poprawę dostępności komunikacyjnej,
- wzmocnienie potencjału rozwojowego i usługowego miast mazowieckich,
- wielofunkcyjny rozwój wsi,
- ochronę środowiska naturalnego,
- wzmocnienie dyfuzji impulsów rozwojowych z obszaru metropolitalnego.

Wspomniana wyżej dyfuzja powinna być procesem wynikającym z planowych działań władz regionu. Dlatego tak ważne jest stymulowanie rozwoju funkcji metropolitalnych Warszawy poprzez:

- wzmocnienie powiązań Warszawy z otoczeniem,
- rozwój i poprawa standardów infrastruktury technicznej,
- zahamowanie chaosu w przestrzennym zagospodarowaniu stolicy i w jej otoczeniu,
- stymulowanie rozwoju obszaru metropolitalnego poprzez policentryczny rozwój przestrzenny i ożywanie funkcji centrotwórczych.



Intencją i praktyką prowadzonej przez samorząd mazowiecki polityki rozwoju nie jest bowiem oddzielne traktowanie Mazowsza i Warszawy. W spójnej polityce rozwoju Warszawa traktowana jest jako integralna część Mazowsza – miasto o wyjątkowym potencjale, które może stać się motorem rozwoju całego regionu, a nie swoistym *perpetum mobile*. Innymi słowy, przedstawione powyżej działania mają służyć budowaniu i wzmocnieniu spójności terytorialnej województw mazowieckiego.

Tu należy podkreślić, że wszelkie zamierzenia muszą być poparte odpowiednimi założeniami budżetowymi i konkretnymi propozycjami finansowymi. Poniżej zostaną pokrótce przedstawione kluczowe źródła finansowania polityki rozwoju, tj. **Kontrakt Regionalny dla Województwa Mazowieckiego** oraz **Samorządowy Instrument Wsparcia Rozwoju Mazowsza**.

Kontrakt Regionalny dla Województwa Mazowieckiego

Przedmiotem Kontraktu jest określenie zasad udzielania i warunków dofinansowania *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013*. Został on zawarty na okres od dnia 6 lutego 2008 r. do dnia ostatecznego rozliczenia realizacji RPO. Minister Rozwoju Regionalnego zobowiązał się w nim do przekazania na realizację *Regionalnego Programu Operacyjnego*:

- środków z budżetu państwa pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – do wysokości 1 831 496 698 EUR (w dniu podpisania Kontraktu równowartość 6 614 450 324,83 PLN),
- innych środków z budżetu państwa, przeznaczonych na realizację projektów objętych pomocą publiczną – do wysokości 112 959 067 EUR (w dniu podpisania Kontraktu równowartość 407 951 670,47 PLN).

Kontrakt określa również kwotę dofinansowania zadań realizowanych przez Samorząd Województwa Mazowieckiego w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w wysokości 700 481 801 EUR (w dniu podpisania Kontraktu równowartość 2 529 790 024,31 PLN).

Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007-2013

Przełożeniem celów i kierunków, określonych w dwóch głównych dokumentach programowych Województwa Mazowieckiego, tj. *Planie Zagospodarowania Przestrzennego* oraz *Strategii Rozwoju*, na rzeczywiste działanie jest w dużej mierze *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 do nich komplementarnych. Jest to właściwie najważniejszy instrument realizacji *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* i polityki rozwoju określonej przez samorząd województwa, a jednocześnie jedno z narzędzi realizacji polityki spójności UE.

Głównym celem programu jest **poprawienie konkurencyjności regionu oraz zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Mazowsza**. Innymi słowy,

działania zaplanowane w RPO, a co za tym idzie znaczne środki finansowe (1831,5 mln euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), pozwolą na realizację założeń polityki rozwoju regionu i wynikających z nich zadań. Należy nadmienić, iż przy realizacji zamierzeń wspierających rozwój regionu Zarząd Województwa Mazowieckiego kieruje się zasadą koncentracji wydatków na tych obszarach, które gwarantują najbardziej efektywne wykorzystanie dostępnych środków.

Powyższy cel główny RPO jest realizowany poprzez cztery cele szczegółowe, a każdy z nich odpowiada na konkretne, wcześniej zidentyfikowane główne problemy rozwojowe województwa.

Cel 1. Rozwój gospodarki, w tym gospodarki opartej na wiedzy jest odpowiedzią na obecnie obserwowane niekorzystne warunki do rozpoczęcia działalności gospodarczej, przejawiające się niedostatecznym wsparciem finansowym, doradczym czy inwestycyjnym dla nowo utworzonych i już istniejących małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Cel ten koresponduje z wymogiem zintensyfikowania wykorzystania potencjału badawczo-rozwojowego Mazowsza, a w szczególności wzmocnienia powiązań między nauką a gospodarką, co może przełożyć się na wzrost konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Stymulowanie innowacyjności jest równie poparte działaniami związanymi z budową i rozwojem społeczeństwa informacyjnego, w celu zapobieżenia pogłębienia się wykluczenia informacyjnego – zwłaszcza na słabiej rozwiniętych obszarach województwa. W RPO założono, iż osiągnięcie tego celu zostanie zrealizowane dzięki dwóm priorytetom, tj.: **I – Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu** oraz **II – Przyspieszenie e-Rozwoju Mazowsza**.

Dzięki Priorytetowi I planuje się osiągnięcie poprawy konkurencyjności regionu poprzez: wzmocnienie sektora badawczo-rozwojowego (budowa, rozbudowa i modernizacja potrzebnej infrastruktury badawczej), zintensyfikowanie współpracy przedsiębiorców i naukowców (np. tworzenie „inkubatorów przedsiębiorczości”, wspomaganie powstawania parków przemysłowych/technologicznych, rozwój spójnych systemów informacji o innowacjach i promocji innowacyjności), wspieranie sektora MŚP (wspomaganie prowadzenia przedsiębiorczości, tworzenie i rozwijanie sieci kooperacji między poszczególnymi przedsiębiorcami, zapewnienie odpowiedniego *know-how*, itp.), umożliwienie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania (utworzenie i dofinansowanie regionalnych, subregionalnych oraz lokalnych funduszy wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności), kompleksowe przygotowanie terenów pod działalność gospodarczą, wzmocnienie instytucji wspomagających biznes oraz promocję Mazowsza, jako regionu przyjaznego dla inwestorów i nowych technologii. Na realizację priorytetu przeznaczono ponad 430 mln euro.

Na dzień 8 października 2009 roku stan wdrożenia działań w ramach Priorytetu I wyglądał następująco⁶:

⁶ *Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego – stan wdrażania*, prezentacja W. Raboszuka na konferencji *Mazowsze – regiony w okresie przejściowym. Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007-2013, a przyszła polityka spójności i partnerstwo regionalne* w ramach OPEN DAYS, Warszawa, 15 października 2009 r.



Działanie	Liczba złożonych wniosków o dofinansowanie projektu w ramach ogłoszonych konkursów	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem formalnym	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem merytorycznym	Zawarte umowy/decyzje o dofinansowanie projektu
1.3 Kompleksowe przygotowanie terenów pod działalność gospodarczą	43 szt.	38 szt.	11 szt.	5szt./ na kwotę dofinansowania EFRR: 59 381 350,58 PLN
1.5 Rozwój przedsiębiorczości	1034 szt.	656 szt.	340 szt.	103 szt./ na kwotę dofinansowania EFRR: 97 081 818,66 PLN
1.6 Wspieranie powiązań kooperacyjnych o znaczeniu regionalnym	9 szt.	w trakcie oceny	w trakcie oceny	–
1.8 Wsparcie dla przedsiębiorstw w zakresie wdrażania najlepszych dostępnych technik (BAT)	27 szt.	w trakcie oceny	w trakcie oceny	–

Tabela 5. Wdrożenie Priorytetu I RPO województwa mazowieckiego

Priorytet II. *Przyspieszenie e – Rozwoju Mazowsza* jest zgodny z zapisami Strategii Lizbońskiej, według których postęp cywilizacyjny i wzrost konkurencyjności gospodarki powinny być realizowane poprzez rozwój społeczeństwa informacyjnego. Stąd w ramach tegoż priorytetu przewiduje się realizację projektów wzmacniających informatyzację województwa oraz inicjujących rozwój e-usług dostępnych dla obywateli. Na realizację Priorytetu II przeznaczono 205,18 mln euro ze środków EFRR, zaś stan wdrożenia działań wygląda następująco:

Działanie	Liczba złożonych wniosków o dofinansowanie projektu w ramach ogłoszonych konkursów	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem formalnym	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem merytorycznym	Zawarte umowy/decyzje o dofinansowanie projektu
2.1 Przeciwdziałanie wykluczeniu informacyjnemu	48 szt.	39 szt.	w trakcie oceny	–
2.2 Rozwój e-usług	72 szt.	61 szt.	57 szt.	–
2.3 Technologie komunikacyjne i informacyjne dla MSP	163 szt.	134 szt.	w trakcie oceny	–

Tabela 6. Wdrożenie Priorytetu II RPO województwa mazowieckiego

Cel 2. RPO związany jest z **poprawą i uzupełnieniem infrastruktury technicznej**, co w efekcie ma wzmocnić spójność terytorialną Mazowsza. Jest to niezwykle istotna kwestia w regionie, gdzie tak mocno zarysowuje się problem zróżnicowania potencjału i poziomu rozwoju gospodarczego. Podział województwa ma tendencję do pogłębiania się, można wręcz zaobserwować przewagę polaryzacji rozwoju nad dyfuzją, której zasięg tak naprawdę ogranicza się do 30-50 km od centrum Warszawy. Znaczną barierą dla poprawy spójności Mazowsza i wzmocnienia procesów dyfuzyjnych jest zbyt słabo rozwinięta infrastruktura komunikacyjna i transportowa. Przysłowiowa już zła jakość dróg i infrastruktury kolejowej, brak obwodnic, nieefektywny system komunikacji publicznej, wyczerpująca się przepustowość portu lotniczego Okęcie to tylko kilka z przykładów istniejących barier rozwojowych. Stąd aż 29% środków w ramach RPO przeznaczono na Priorytet III – *Regionalny system transportowy*, co daje łączną kwotę 538,46 mln euro. Dlatego też w ramach priorytetu będą realizowane projekty z zakresu budowy, rozbudowy i przebudowy dróg regionalnych oraz lokalnych, wspierające transport publiczny (np. zakup taboru), a także działania zmierzające do utworzenia regionalnego portu lotniczego. Obecny stan wdrożenia Priorytetu III przedstawia się następująco:

Działanie	Liczba złożonych wniosków o dofinansowanie projektu w ramach ogłoszonych konkursów	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem formalnym	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem merytorycznym	Zawarte umowy/decyzje o dofinansowanie projektu
3.1 Infrastruktura drogowa	601 szt.	572 szt.	207 szt.	5 szt./ na kwotę dofinansowania EFRR 157 411 547,54 PLN

Tabela 7. Wdrożenie Priorytetu III RPO województwa mazowieckiego



Cel 2 RPO odnosi się również do poważnych braków w infrastrukturze ochrony środowiska, szczególnie w zakresie oczyszczania ścieków i gospodarki komunalnej. Co więcej, na Mazowszu istnieje potrzeba szerszego promowania i wdrażania nowoczesnych technologii przyjaznych środowisku. W porównaniu chociażby z Niemcami, gdzie 12% zużywanego prądu jest wytwarzane z odnawialnych źródeł energii, takich jak wiatr czy energia słoneczna⁷, sytuacja Polski, a w tym również Mazowsza, nie rysuje się korzystnie. Stąd w ramach *Priorytetu IV – Środowisko, zapobieganie zagrożeniom i energetyka* przewiduje się działania na rzecz poprawy stanu infrastruktury, w tym poprawa infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, wspieranie ochrony powietrza oraz gospodarki odpadami. Jak wspomniano powyżej, niezwykle ważne są również inwestycje na rzecz technologii przyjaznych środowisku, w tym związanych z wykorzystaniem energii odnawialnej. Również zamierzenia związane z tworzeniem, wdrożeniem i wzmocnieniem roli monitoringu środowiska znajdują swoje odzwierciedlenie w realizowanych projektach. Dzięki temu poprawa stanu środowiska przyrodniczego województwa mazowieckiego, będąca jednym z długookresowych celów zapisanych w SRWM, pozwoli na uczynienie z Mazowsza, zgodnie z zaleceniami *Strategii Lizbońskiej*, atrakcyjnego miejsca inwestowania i pracy. W sumie na Priorytet IV przeznaczono 197,8 miliona euro. Obecny stan wdrożenia Priorytetu IV przedstawia się następująco:

Działanie	Liczba złożonych wniosków o dofinansowanie projektu w ramach ogłoszonych konkursów	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem formalnym	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem merytorycznym	Zawarte umowy/decyzje o dofinansowanie projektu
4.1 Gospodarka wodno-ściekowa	318 szt.	247 szt.	40 szt.	–
4.2 Ochrona powierzchni ziemi	23 szt.	22 szt.	8 szt.	–
4.4 Ochrona przyrody, zagrożenia, systemy monitoringu	52 szt.	18 szt.	w trakcie oceny	–

Tabela 8. Wdrożenie Priorytetu IV RPO województwa mazowieckiego

Założenia **Celu 3** programu skupiają się wokół problematyki **wzmacniania czynników endogenicznych rozwoju województwa mazowieckiego**. Odnosi się on do kwestii związanych z występowaniem zdegradowanej przestrzeni miejskiej, co obniża atrakcyjność mazowieckich miast. Dla władz Mazowsza istotnym jest także wzmocnienie oferty kulturalnej regionu oraz zachowanie jego tożsamości i różnorodności kulturowej. Zakłada się, iż wzmocnienie roli miast oraz odpowiednia promocja i wykorzystanie wartości kulturowych korzystnie wpłyną na wizerunek województwa, jak również pozwolą na lepsze zdefiniowanie wartości, dzięki którym zostanie wzmocnione formowanie się społeczności regionalnej Mazowsza i jej samoidentyfikacji z regionem.

⁷ P. Hall, *New Sources of Economic Growth: From Ecotourism to Health Care*, w: *Structural Change in Europe 6 – Innovative City and Business Regions*, s. 81 Hoghbarth Publications, Niemcy 2009.

W związku z powyższym, w ramach RPO ustalono dwa priorytety, realizujące założenia celu 3.

Priorytet V – Wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu obejmie projekty, dzięki którym zostanie wykorzystany policentryczny układ miast mazowieckich poprzez tworzenie ośrodków równoważenia rozwoju, pośredniczących między centrum a środowiskiem lokalnym. Władze Mazowsza zdają sobie sprawę z istnienia potrzeby wykorzystania potencjału miast regionu w celu zaktywizowania społeczno-gospodarczego województwa, w szczególności poprzez działania w zakresie rewitalizacji, wzmocnienia kultury i rozwoju turystyki, jak również transportu miejskiego. Na cały Priorytet V przeznaczono 89,74 mln euro z środków EFRR. Obecny stan wdrożenia Priorytetu V przedstawia się następująco:

Działanie	Liczba złożonych wniosków o dofinansowanie projektu w ramach ogłoszonych konkursów	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem formalnym	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem merytorycznym	Zawarte umowy/decyzje o dofinansowanie projektu
5.2 Rewitalizacja miast	112 szt.	86 szt.	w trakcie oceny	–

Tabela 9. Wdrożenie Priorytetu V RPO województwa mazowieckiego

Priorytet VI – Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji jest nakierowany na wzmocnienie roli turystyki i rekreacji w rozwoju regionu, głównie dzięki wypromowanie atrakcyjnych pod względem kulturowym czy środowiskowym miejsc i obiektów, w szczególności znajdujących się poza ścisłym centrum województwa. Stąd w ramach Priorytetu będą realizowane projekty dotyczące m. in.: rewitalizacji zlokalizowanych poza miastami obiektów historycznych i zespołów zabytkowych, budowy i modernizacji infrastruktury kulturowej oraz turystycznej, czy też zakup trwałego wyposażenia obiektów. Na powyższe działania przeznaczono ponad 150 mln euro z dofinansowania EFRR. Do tej pory wdrożono następujące działania:

Działanie	Liczba złożonych wniosków o dofinansowanie projektu w ramach ogłoszonych konkursów	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem formalnym	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem merytorycznym	Zawarte umowy/decyzje o dofinansowanie projektu
6.1 Kultura	185 szt.	153 szt.	52 szt.	3 szt./ na kwotę dofinansowania EFRR 8 585 936,73 PLN
6.2 Turystyka	383 szt.	290 szt.	w trakcie oceny	–

Tabela 9. Wdrożenie Priorytetu VI RPO województwa mazowieckiego



Cel 4 – RPO, czyli podniesienie standardów warunkujących rozwój kapitału ludzkiego w regionie wynika z przekonania, że trwały rozwój regionu jest zależny od poczynienia szeregu inwestycji umożliwiających rozwój kapitału ludzkiego. Co więcej, coraz częściej wskazuje się na fakt, że zapewnienie odpowiedniej jakości życia, rozumianej jako poziom i warunki świadczenia usług o charakterze społecznym, wpływa na lokalizacyjne decyzje nowych inwestycji. Dlatego też w ramach *Priorytetu VII – Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego* przewidziano realizację następujących przedsięwzięć: polepszenie opieki zdrowotnej na szczeblu regionalnym poprzez m. in. modernizację placówek opieki zdrowotnej oraz ich wyposażenie, poprawę jakości wyposażenia i modernizację ośrodków opieki społecznej, budowę, modernizację oraz wyposażenie infrastruktury edukacyjnej, itp. Wsparciem zostaną objęte projekty poprawiające warunki infrastrukturalne, istotne z punktu widzenia chronienia, leczenia i wzbogacenia kapitału ludzkiego na Mazowszu.

Działanie	Liczba złożonych wniosków o dofinansowanie projektu w ramach ogłoszonych konkursów	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem formalnym	Liczba wniosków ocenionych pozytywnie pod względem merytorycznym	Zawarte umowy/decyzje o dofinansowanie projektu
7.1 Infrastruktura służąca ochronie zdrowia i życia	238 szt.	178 szt.	29 szt.	2 szt./ na kwotę dofinansowania EFRR 74393803,46 PLN
7.2 Turystyka	346 szt.	289 szt.	w trakcie oceny	–
7.3 Infrastruktura służąca pomocy społecznej	29 szt.	23 szt.	w trakcie oceny	–

Tabela 10. Wdrożenie Priorytetu VII RPO województwa mazowieckiego

Podsumowując, w ramach wdrożenia *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego* do tej pory złożono 3687 wniosków o dofinansowanie projektu. Łączna kwota dofinansowania EFRR złożonych wniosków o dofinansowanie projektu w ramach działań RPO WM wyniosła 13 435 730 791,84 zł. Do dnia 8 października 2009 r. podpisano 118 umów o dofinansowanie projektów w ramach RPO WM, na łączną kwotę 411 015 296,67 zł, z czego dofinansowanie EFRR wynosi 396 856 456,94 zł.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w ramach RPO Województwa Mazowieckiego przewidziano do realizacji tzw. projekty kluczowe, uznane przez władze regionu za strategiczne dla rozwoju regionu. W sumie na 63 projekty przeznaczono prawie 7,4 mln złotych, z czego łączna kwota dofinansowania z EFRR wyniesie ponad 3,6 mln zł.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki – komponent regionalny

Jak wspomniano wcześniej, Mazowszu przekazano znaczne środki także w ramach komponentu regionalnego PO KL. Do dnia 5 października 2009 r. w województwie mazowieckim podpisano najwięcej w kraju umów, tj. 1018, o łącznej wartości ok. 675,5 mln zł.

Wnioski o dofinansowanie zatwierdzone		Umowy o dofinansowanie				Wnioski o płatność		
Liczba	Wartość ogółem (w tys. PLN)	Liczba	Wartość wydatków kwalifikowanych (w tys. PLN)	Wartość środków publicznych ogółem (w tys. PLN)	Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007-13	Liczba	Wartość wydatków kwalifikowanych (w tys. PLN)	Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007-13
2 286	1 368 440	1 018	675 514	671 889	17,6%	1 786	251 519	6,6%

Tabela 11. Wdrożenie PO KL w województwie mazowieckim

Jednym z projektów realizowanych na Mazowszu w ramach *Poddziałania 8.1.4 – Przewidywanie zmiany gospodarczej* – jest projekt badawczy *Trendy rozwojowe Mazowsza*. Za jego prowadzenie w latach 2009-2013 jest odpowiedzialne Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego. Zadaniem projektu jest dostarczenie wiedzy na temat czynników, uwarunkowań i skutków analizowanych retrospektywnie i prospektywnie procesów rozwoju gospodarczego województwa mazowieckiego, z uwzględnieniem ich wymiaru społecznego i przestrzennego. Projekt ten jest przedsięwzięciem bez precedensu w skali Polski. Do tej pory nie prowadzono w naszym kraju badań regionalnych o takim zakresie i na taką skalę. Godny odnotowania jest również fakt, że projekt ten jest realizowany na zasadzie współpracy samorządu z naukowcami.

Samorządowy Instrument Wsparcia Rozwoju Mazowsza

Władze województwa mazowieckiego, mając na uwadze problemy rozwojowe regionu, utworzyły *Samorządowy Instrument Wsparcia Rozwoju Mazowsza (SIWRM)*, który jest jedynym tego rodzaju programem pomocowym w skali całego kraju. Stąd w 2008 roku inicjatywa ta zwyciężyła w konkursie „*Promocja Społecznej Spójności poprzez Rozwój Gospodarczy*”, którego organizatorem był Kongres Lokalnych i Regionalnych Władz Rady Europy.

Warto nadmienić, iż SIWRM adresowany jest do najuboższych gmin i powiatów, które posiadają niewystarczający potencjał infrastruktury technicznej oraz ograniczone szanse pozyskiwania środków z innych programów pomocowych. Środki z SIWRM w całości pochodzą z budżetu województwa mazowieckiego. W latach 2005-2008 ze środków SIWRM dofinansowanie otrzymało 3714 zadań na łączną kwotę ponad 580 mln zł. Budżet *Samorządowego Instrumentu Wsparcia Rozwoju Mazowsza* na rok 2009 wynosi 83 537 000 zł, został on podzielony na:



- komponent A – Mazowiecki Instrument Wsparcia Rozwoju Powiatowej Infrastruktury Drogowej – 48 zadań inwestycyjnych, kwota dotacji celowych 15 350 000 zł,
- komponent B – Mazowiecki Instrument Wsparcia Modernizacji Placówek Oświatowych – 270 zadań inwestycyjnych, kwota dotacji celowych 14 771 988 zł,
- komponent C – Mazowiecki Instrument Wsparcia Wyrównywania Rozwoju Gminnej Infrastruktury Drogowej – 241 zadań inwestycyjnych, kwota dotacji celowych 51 305 016 zł.

Projekt KSRR a polityka rozwoju Mazowsza

W ostatnim czasie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło prace nad niezwykle ważnym dla rozwoju kraju dokumentem, jakim jest *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* (KSRR). Ostatecznie wypracowany dokument stanie się podstawą rozwoju regionalnego Polski na wiele dalszych lat. Jednakże niektóre zapisy i zaproponowane w dokumencie rozwiązania budzą niepokój i skłaniają do głębszej refleksji nad ostatecznym kształtem *Strategii*.

Otóż zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów służących osiągnięciu celów. Obecnie głównym takim programem jest wspomniany w poprzednim punkcie niniejszego referatu Regionalny Program Operacyjny, będący jednym z głównych narzędzi wdrażania założeń polityki rozwoju. Stąd dyskusyjnym jest zaproponowana w projekcie KSRR zmiana pozycji samorządu województwa pośród podmiotów uczestniczących w procesie rozwojowym. Z zapisów tegoż dokumentu wynika, że władze samorządowe nie będą już pełnić roli kluczowego podmiotu polityki regionalnej, odpowiedzialnego za redystrybucję i alokację środków europejskich. Województwo stanie się zaledwie organizatorem prac, pośrednikiem w zawieraniu zaproponowanych przez KSRR kontraktów terytorialnych. Dzieje się to przy jednoczesnym pozostawieniu odpowiedzialności finansowej województw za realizację wielu poszczególnych zadań. W związku z tym niepokojący jest fakt, iż zapisy KSRR nie precyzują jasno źródeł finansowania, będących w dyspozycji samorządu. Programy realizujące politykę regionalną do roku 2013, w okresie programowania 2014-2020 ulegną znacznym przemianom.

KSRR uwzględniła głównie idee zawarte w *Raporcie Fabrizio Barki*, w tym nowy paradygmat polityki spójności. Należy się jednak zastanowić, czy rozwiązania zainicjowane w głównej mierze przez kraje z EU15, czyli te najbogatsze i najlepiej rozwinięte, powinny zostać od razu w całości wprowadzone w Polsce, czy może ich implementację należy rozłożyć w czasie i robić to stopniowo. Przemiany ustrojowe z początku lat 90 nadal rzucają na poziom rozwoju Polski, co powoduje, że mimo zmniejszającego się dystansu do krajów UE15, Polska nadal ma wiele do zrobienia. Stąd nie wszystkie założenia i zalecenia wynikające z *Raporu Barki* mogą być korzystne dla polskich województw. Dlatego też, chociaż władze Mazowsza są zwolennikiem podejścia terytorialnego, zastanawiającym jest, czy ten kierunek myślenia powinien być zastosowany już w następnym okresie programowania.

Jest to tym bardziej istotne, że w województwie mazowieckim wskaźnik PKB *per capita* mierzony w sile nabywczej, czyli według proponowanych zasad, przekroczył 75% średniej Unii Europejskiej, a więc w nowym okresie programowania większość środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego trafiłaby do *Celu – Konkurencyjność* i byłaby dystrybuowana centralnie. Na realizację zadań *Konwergencji – wspomaganie obszarów wymagających wsparcia* oraz *Polityki wobec obszarów wiejskich* – do dyspozycji władz samorządowych regionu trafiłaby tylko pozostała, niewielka część środków.

Co więcej, według projektu KSRR obszary problemowe województwa mazowieckiego należałyby do stref wyłącznej interwencji regionalnej – bez działań na szczeblu krajowym. Dla Mazowsza, głównego płatnika tak zwanego „janosikowego”⁸, może to być problematyczne. Otóż w 2010 roku wyniesie ono 940 mln zł, czyli ponad połowę dochodów województwa. Jeśli tendencja ta zostanie podtrzymana, skazuje to region na zmaganie się z restrukturyzacją wyznaczonych w KSRR obszarów problemowych, w sytuacji, gdy większość środków z budżetu, które mogłoby być wykorzystane na ten cel, musi być oddawane. Dlatego też nowa polityka rozwoju w stosunku do tych obszarów przyniosłaby więcej strat niż korzyści. Do tej konstatacji skłania również fakt, iż zidentyfikowane w KSRR obszary strategicznej interwencji polityki regionalnej różnią się od obszarów problemowych zdelimitowanych w *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020*. Jak więc z perspektywy prawnej potraktować obszary, które są problemowe w strategii wojewódzkiej a nie znalazły się w obszarach zdelimitowanych w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*? Czy możliwe będzie ich wspieranie?

Specyfika Mazowsza jest jego dwoistość pod względem poziomu rozwoju. Dlatego istotnym celem władz województwa mazowieckiego jest rozwój najbardziej zapóźnionych obszarów. Można zatem stwierdzić, iż rozwiązaniem potrzebnym są przedstawione w projekcie KSRR następujące propozycje:

- wyznaczenie obszarów strategicznej interwencji geograficznej⁹ oraz interwencji tematycznych, wyznaczonych na poziomie jednostek statystycznych NTS II i NTS III¹⁰;
- wprowadzenie instrumentu „nagradzania najlepszych”¹¹.

Właściwe wydaje się również przemodelowanie systemu finansowania polityki regionalnej poprzez oparcie go o wieloletni plan finansowy i o kontrakty terytorialne. Wątpliwości budzi też zaproponowany przez projekt KSRR system realizacji celów po roku 2013 i wskazywanie niepewnych rozwiązań, jak „oddzielny komponent polski” w ramach *Krajowego Programu na rzecz Konkurencyjności czy „odrębny program operacyjny dla Obszaru Metropolitalnego Warszawy”*, bez znajomości wytycznych Komisji Europejskiej odnoszących się do nowego okresu programowania i kryteriów podziału środków.

Zasadniczym celem polityki regionalnej, zaproponowanej w KSRR, jest wzmocnienie wzrostu konkurencyjności regionów w oparciu o układ metropolitalnych ośrodków miejskich. Ta z założenia słuszna propozycja może niestety napotkać na silną barierę realizacyjną. Otóż delimitacja obszarów metropolitalnych jest obecnie bardzo utrudniona poprzez brak ram prawnych w postaci ustawy o polityce miejskiej i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, regulujących kryteria wyznaczania obszarów metropolitalnych.

Zapisy KSRR odnoszą się również do rozwoju obszarów wiejskich. Dla województwa mazowieckiego polityka stymulowania rozwoju wsi jest elementem kluczowym. W związku z tym właściwym wydaje się zwrócenie większej uwagi na wzmocnienie i doprecyzowanie roli ośrodków subregionalnych w kreowaniu przewag konkurencyjnych regionu. To dla Mazowsza istotny aspekt – istnieje tu gęsta sieć ośrodków miejskich, których właściwie wykorzystany potencjał mógłby stać się impulsem rozwojowym dla obszarów je otaczających. Rodzi to konieczność ustalenia i doprecyzowania zakresu regionalnej polityki rozwojowej względem znaczących ośrodków subregionalnych.

⁸ Tzw. „janosikowe”, wynika z art. 31 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – województwa, w których wskaźnik W /dochodów województwa/ jest większy od 110 % wskaźnika Ww, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw).

⁹ Obejmująca zarówno bieguny wzrostu, jak i obszary problemowe.

¹⁰ Pomoc publiczna skoncentrowana na dziedzinach decydujących o konkurencyjności obszarów w dalszym horyzoncie czasowym.

¹¹ Instrument ten określa z góry część środków w ramach polityki regionalnej państwa, które zostaną uruchomione po uprzednim osiągnięciu w kontraktach terytorialnych wskaźników.



Kształtowanie procesów rozwojowych, a więc realizacja wizji, celów i założeń KSRR zostanie oparte o zaproponowany w opublikowanym w czerwcu br. raporcie „Polska 2030”¹² model polaryzacyjno-dyfuzyjny. Polaryzacyjny, czyli pobudzający wzrost gospodarczy nawet za cenę doraźnych nierówności, a zarazem dyfuzyjny, czyli rozpraszający wyniki wzrostu w celu wyrównania szans rozwoju poszczególnych regionów.

Należy zauważyć, że w województwie mazowieckim proces polaryzacji zachodzi właściwie samoistnie, głównie w wyniku dynamicznego rozwoju stolicy oraz jej obszaru metropolitalnego. Natomiast proces dyfuzji jest zdecydowanie mniej widoczny. Nie odbywa się on bowiem samoistnie, a przynajmniej nie w oczekiwanym lub pożądanym wymiarze. Proces ten należy wykreować i podtrzymywać, dlatego w dokumentach strategicznych województwa mazowieckiego wpisano cele zakładające właśnie wzmocnienie i pobudzenie dyfuzji. Brakuje tego w projekcie KSRR, gdzie nie określono jasno idei wdrażania wspomnianych powyżej procesów.

Władze samorządowe Mazowsza stoją na stanowisku, iż szczegółowe wyznaczenie potencjałów rozwojowych poszczególnych województw oraz precyzyjne zdefiniowanie barier ich wzrostu skutkowałoby czytelniejszym określeniem zasad prowadzenia polityki regionalnej i stosowania polityki strategicznego wsparcia. Bez jasnego określenia przewag strategicznych regionów oraz elementów hamujących ich wzrost nie będzie to możliwe.

Podsumowanie

Samorząd województwa mazowieckiego prowadzi konsekwentną, o jasnej strukturze i celach politykę rozwoju regionu. Realizacja tej polityki stanowi wielkie wyzwanie, gdyż województwo mazowieckie jest regionem zróżnicowanym w każdym praktycznie wymiarze, a oczekiwania dotyczące zmian w poziomie rozwoju są duże. Likwidacja czy zmniejszanie niepożądanych różnic rozwojowych są zadaniami złożonymi i trudnymi, i jako takie muszą być rozłożone na lata. Opracowanie kluczowych dokumentów planistycznych oraz wypracowanie instrumentów realizacji polityki rozwoju regionu dają podstawy do realizacji prorozwojowych zamierzeń samorządu województwa. Trzeba jednak pamiętać, że skuteczna polityka rozwoju regionu to wypadkowa działań podejmowanych na różnych poziomach przez różne podmioty władzy i inne podmioty, które działają na obszarze województwa. Polityka ta wpisuje się też w politykę rozwoju regionalnego państwa. Zasygnalizowane w ostatniej części artykułu kwestie dotyczące relacji zapisów Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego i sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz planów rozwojowych województwa mazowieckiego na konieczność prowadzenia konsultacji i uzgodnień, które pozwolą w sposób odpowiedzialny określić skuteczne mechanizmy i ramy działań prowadzących do zrównoważonego rozwoju regionu.

¹² Raport przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem ministra Michała Boniego.

Literatura

Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2006

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2004

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie. Projekt, Warszawa, wrzesień 2009

Hall P., *New Sources of Economic Growth: From Ecotourism to Health Care w: Structural Change in Europe 6 – Innovative City and Business Regions*, s. 81, Hoghbarth Publications, Niemcy 2009

Raboszuk W., *Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego – stan wdrażania*, prezentacja na konferencji *Mazowsze – regiony w okresie przejściowym. Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007-2013, a przyszła polityka spójności i partnerstwo regionalne*, w ramach *OPEN DAYS*, Warszawa, 15 października 2009 r. (folder informacyjny)

Stawicka E., Wołoszyn J., *Wiedza rolników jako determinanta w rozwoju gospodarstw rolnych*, w: *Wiedza w gospodarce, społeczeństwie, przedsiębiorstwach: pomiary, charakterystyka, zarządzanie*, red. K. Piech, E. Skrzypek, Warszawa 2007





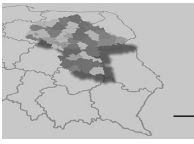
**Efektywność i skuteczność mechanizmów
polityki regionalnej Unii Europejskiej
na przykładzie Mazowsza**

RAPORT Z BADAŃ

Mirosław Grochowski

Grzegorz Rzeźnik

Krzysztof Tomaszewski



1. Wprowadzenie	38
2. Wybrane problemy polityki rozwoju regionalnego Polski i Unii Europejskiej	41
2.1 Skuteczność polityki regionalnej – podstawowe uwarunkowania	45
2.2 Efektywność polityki regionalnej – podstawowe uwarunkowania	52
2.3 Zasada partnerstwa w polityce regionalnej – podstawowe uwarunkowania	59
3. Założenia polityki spójności Unii Europejskiej a skuteczność polityki regionalnej	61
3.1 Opinie przedstawicieli samorządów gminnych i powiatowych	61
3.2 Opinie przedstawicieli samorządu wojewódzkiego	69
3.3 Opinie przedstawicieli administracji rządowej	72
4. Polityka regionalna a efektywność realizacji zadań finansowanych ze środków Unii Europejskiej	76
4.1 Opinie przedstawicieli samorządów gminnych i powiatowych	76
4.2 Opinie przedstawicieli samorządu wojewódzkiego	80
4.3 Opinie przedstawicieli administracji rządowej	81
5. Zasada partnerstwa a rozwój regionalny	85
5.1 Opinie przedstawicieli samorządów gminnych i powiatowych	85
5.2 Opinie przedstawicieli samorządu wojewódzkiego	92
5.3 Opinie przedstawicieli administracji rządowej	95
6. Wnioski i rekomendacje	102



1. Wprowadzenie

Polityka regionalna Polski prowadzona jest w ramach polityki spójności UE¹. Celem tej polityki jest m. in. realizacja celów o charakterze wspólnotowym. Dotychczasowe polityki rozwoju regionalnego formułowane na poziomie Unii Europejskiej 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 polityki rozwoju regionalnego, a także określenie mechanizmów i instrumentarium jej realizacji, to zadania administracji poszczególnych państw. W Polsce prowadzone są prace nad dokumentem strategicznym określającym cele i zasady krajowej polityki regionalnej, z uwzględnieniem specyfiki regionów². Dokumentem tym kraj nasz wpisuje się w dyskusję nad kierunkami reform polityki spójności po 2013 r., prezentując podejścia, cele, priorytety i miejsce Polski i jej regionów w układzie europejskim. Dyskusja nad polityką spójności rozpoczęła się warunkach niepewności, wynikających z trudno przewidywalnych zewnętrznych uwarunkowań. Wydaje się jednak, że obecnie istnieje większa swoboda w kreśleniu głównych celów i zasad tejsze polityki ze względu na zwiększone możliwości oddziaływania Polski na kierunki reformy polityki spójności UE³.

Kluczowe kryteria oceny polityki regionalnej to jej skuteczność (w realizacji postawionych celów), efektywność (w postaci pozytywnych wyników i wartości dodanej) i ekonomiczność (czyli wysoki współczynnik uzyskanych efektów do poniesionych nakładów), ale także celowość i rzetelność działań instytucji regionalnych. Efektywność w odniesieniu do polityki regionalnej na Mazowszu oznacza wyniki 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), przy zachowaniu sprawnych mechanizmów wydatkowania środków publicznych. Skutecznej interwencji publicznej towarzyszą zazwyczaj dość wysokie nakłady – istotną jest więc umiejętność identyfikowania kluczowych potrzeb oraz formułowania odpowiadających im racjonalnych i precyzyjnych celów (ilościowych i jakościowych) polityki regionalnej. Efektywności polityki regionalnej nie można utożsamiać z efektywnością realizacji poszczególnych projektów i programów. Wyniki te uzależnione są w dużej mierze od jakości współpracy głównych aktorów polityki regionalnej.

Niniejszy Raport stanowi jeden z efektów realizacji Projektu **Mazowiecki Kongres Polityki Regionalnej – przemiany i perspektywy polityki rozwoju regionalnego na Mazowszu w warunkach polityki spójności Unii Europejskiej**. Szczegółowymi celami Projektu było:

- zdiagnozowanie potencjału wdrożeniowego instytucji rozwoju regionalnego na Mazowszu,
- wskazanie czynników wzmacniających skuteczność wykorzystania środków polityki spójności w ramach NSS 2007-2013,
- wsparcie prac nad opracowaniem krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego,

¹ Por: *Nowa koncepcja polityki regionalnej. Wnioski z prac tematycznych grup roboczych*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008. Szerzej diagnozę aktualnej polityki regionalnej w Polsce prezentują ekspertyzy opracowane w trakcie prac nad projektem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, patrz:

http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020/ekspertyzy/strony/ekspertyzy.aspx.

² Por: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. Projekt*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wrzesień 2009.

³ Szerzej: *Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 r. Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Dokumenty Problemowe*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009. Stanowisko rządu RP zostało ogłoszone w marcu 2008 roku.

- wzmocnienie potencjału regionalnego systemu i mechanizmów polityki regionalnej w procesie realizacji celów krajowej i europejskiej polityki rozwoju, oraz
- upowszechnienie skutecznych i efektywnych mechanizmów działania w regionalnej i lokalnej polityce rozwoju.

Idea i program Mazowieckiego Kongresu Polityki Regionalnej adresowane są do:

- regionalnych instytucji publicznych wdrażających fundusze strukturalne,
- regionalnych i krajowych instytucji zarządzania i koordynowania polityką rozwoju regionalnego,
- przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego z Mazowsza, ich liderów i osób koordynujących realizację zadań polityki regionalnej w warunkach krajowej i regionalnej polityki rozwoju,
- przedstawicieli kluczowych dla rozwoju Mazowsza organizacji pozarządowych o charakterze branżowym i społecznym,
- jednostek naukowo-badawczych i ekspertów zaangażowanych w planowanie regionalne na Mazowszu i w skali kraju.

Przedstawione w raporcie rezultaty diagnozy dotyczącej realizacji polityki rozwoju regionalnego na Mazowszu służą krytycznej ocenie rozwiązań stosowanych w prowadzeniu polityki regionalnej tak w kraju, jak i na poziomie województwa. Przeprowadzona diagnoza dotyczy kwestii szczegółowych. Jednocześnie dotyka spraw o znaczeniu strategicznym i może być pomocna w formułowaniu rozwiązań na przyszłość.

Projekt zakładał diagnozę mechanizmów formułowania i realizacji polityki regionalnej na Mazowszu w oparciu o analizę opinii głównych aktorów tego procesu: przedstawicieli regionalnych instytucji systemu wdrażania, kluczowych ośrodków planowania rozwoju na Mazowszu, przedstawicieli krajowych instytucji włączonych w proces formułowania i realizacji polityki regionalnej oraz przedstawicieli partnerów społecznych i gospodarczych. W ramach Projektu przeprowadzono 20 indywidualnych wywiadów pogłębionych oraz trzy konsultacje eksperckie z osobami reprezentującymi środowiska samorządowe, jak również z osobami reprezentującymi rządową administrację publiczną. Badania przeprowadzono na podstawie scenariusza wywiadu niestandardyzowanego⁴. Zdecydowano o następującym doborze próby z dwóch populacji generalnych: administracja rządowa (pięciu respondentów + jedna konsultacja ekspercka): Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz administracja samorządowa (15 respondentów + dwie konsultacje eksperckie) z wszystkich podregionów województwa mazowieckiego, obejmujących następujące miejscowości: Ciechanów, Grodzisk Mazowiecki, Legionowo, Mińsk Mazowiecki, Nowy Dwór Mazowiecki, Piaseczno, Płock, Pomiechówek, Pruszków, Radom, Szydłowiec oraz Warszawa. Wywiady były anonimowe.

Przygotowana w Projekcie diagnoza efektywności i skuteczności systemu realizacji polityki regionalnej na Mazowszu w warunkach polityki spójności Unii Europejskiej jest próbą odpowiedzi na następujące pytania:

- Jaka jest efektywność i skuteczność systemu polityki regionalnej Unii Europejskiej w wymiarze wspólnotowym, krajowym i regionalnym?
- Jakie są potrzeby systemu instytucjonalnego wdrażania polityki regionalnej w wymiarze wspólnotowym, krajowym i regionalnym?
- Jakie elementy polityki regionalnej wymagają doskonalenia?

⁴ Patrz: Aneks do raportu.



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 materiałami empirycznymi, stanowiącymi rezultat pracy ankietatorów w terenie, autorzy posłużyli się w przygotowaniu niniejszej diagnozy dostępną literaturą dotyczącą polityki spójności. Skorzystali także z dokumentów i materiałów krajowych i europejskich odnoszących się do zagadnień 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 Europejskiej⁵.

Autorzy wykorzystywali instrumentarium badawcze stosowane w naukach politycznych. Kluczową rolę pełni metoda analizy systemowej. Polityka spójności została potraktowana jako system, który funkcjonuje w określonych ramach prawnych, wedle określonych reguł, realizując funkcje wynikające z celów podmiotów (instytucje wspólnotowe, państwa, regiony, partnerzy społeczni) będących jego składową. System ten został poddany analizie na trzech płaszczyznach: wspólnotowej, narodowej oraz regionalnej. Cechą konstytutywną każdego systemu jest możliwość scharakteryzowania go poprzez pryzmat takich wartości, jak sprawność, efektywność, równowaga. System można zatem analizować w kategoriach teleologicznych, pod kątem wypełniania pożądanych cech. System analizowany jest z punktu widzenia funkcji stanowiących o jego charakterze i sprawności, którymi są:

- funkcja regulacyjna – oznaczająca sterowanie procesami według reguł przyjętych w danym systemie,
- funkcja mediacyjna – która sprowadza się do rozwiązywania konfliktów i mediacji w sytuacji występowania rozbieżnych lub niekompatybilnych oczekiwań uczestników systemu,
- funkcja adaptacyjna – przejawiająca się m. in. w usprawnieniu działania instytucji oraz poszerzeniu bazy funkcjonowania systemu,
- funkcja innowacyjna – polegająca na wprowadzeniu do otoczenia systemu nowych reguł i mechanizmów działania, które poprawiają jego sprawność i efektywność, a jednocześnie decydują o reaktywności w stosunku do zmieniających się warunków rzeczywistości społecznej, politycznej i ekonomicznej.

Przeprowadzone badanie miało charakter badania studium przypadku (*case study*). Region Mazowsza posłużył do zdiagnozowania mechanizmów skuteczności i efektywności oraz zasady partnerstwa w ramach polityki spójności. Wybór regionu Mazowsza podyktowany był kilkoma względami. Jednym z nich był fakt, iż jest to jeden z największych beneficjentów regionalnych programów operacyjnych w Polsce, a pośrednio również kluczowy beneficjent pozostałych programów finansowanych z funduszy strukturalnych UE. Region ten jest też jedną z kluczowych jednostek NUTS II w skali Unii Europejskiej, na przykładzie których monitorowany jest stan realizacji europejskiej polityki spójności. Mazowsze jest

⁵ Mowa o następujących rozporządzeniach: 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).

ponadto regionem, który stoi przed wyzwaniem znalezienia odpowiedzi na ważne wyzwania rozwojowe, takie jak: metropolizacja Warszawy, dysproporcje regionów nieurbaniзовanych wobec silnego centrum, czy wskaźniki PKB plasujące region powyżej obecnych⁶ progów warunkujących wsparcie z funduszy strukturalnych po 2013 roku.

W ramach badania studium przypadku wytypowano osoby do wywiadów. Ich opinie posłużyły do zbudowania obrazu polityki spójności w praktyce. Autorzy są świadomi faktu, iż opinie te mają charakter subiektywny i arbitralny. Niemniej jednak mogą one być podstawą formułowania opinii i sądów, ponieważ pochodzą od praktyków – ludzi, którzy są bezpośrednio zaangażowani w procesy formułowania czy realizacji polityki spójności i mają możliwość konfrontowania na co dzień założeń teoretycznych z polską rzeczywistością.

Zakres przedmiotowy Projektu i Raportu zawiera odniesienia do celów zawartych w *Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013*, w aktualnie obowiązującym Programie Operacyjnym Pomoc Techniczna oraz dokumentach pochodnych, szczególnie tych wyznaczających kierunki polityki regionalnej i założenia zrównoważonego rozwoju oraz omawiających przyszłe obszary działania polityki spójności UE (w szczególności ustalenia odnowionej Strategii Lizbońskiej, Karty Lipskiej i Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej).

2. Wybrane problemy polityki rozwoju regionalnego Polski i Unii Europejskiej

Polityka spójności Unii Europejskiej stanowi jeden z podstawowych instrumentów procesu integracji. Potwierdzeniem tej tezy są z pewnością bardzo wysokie nakłady finansowe przeznaczane na cele strukturalne, sięgające 35% ogólnych wydatków budżetu wspólnotowego⁷. Mechanizmy stworzone przez UE, specyficzne rozwiązania oraz zasady mają zróżnicowane konsekwencje dla państw, regionów oraz dla samej Unii.

Wszystkie kraje członkowskie przystosowały swoje instytucje do prowadzenia polityki spójności, a regiony nabrały nowych doświadczeń związanych z uczestniczeniem w tych mechanizmach. Polityka spójności obejmuje trzy poziomy: wspólnotowy, narodowy oraz regionalny. Przed każdym z nich stoją inne wyzwania oraz specyficzne zadania. W ramach różnych poziomów potrzebna jest współpraca, aby wspólnie osiągnąć zamierzone cele.

Zapisy dotyczące spójności pojawiają się już w Traktacie Rzymskim z 1957 r., powołującym EWG. Były to jednak zaledwie ogólne sformułowania. W preambule państwa członkowskie deklarowały m. in., że ich celem jest zapewnienie harmonijnego rozwoju gospodarek europejskich „poprzez ograniczanie różnic istniejących pomiędzy poszczególnymi krajami i regionami”. 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 społecznej⁸.

⁶ Problem dotyczy osiągnięcia przez Mazowsze poziomu PKB na mieszkańca, który wg obecnych kryteriów zarządzania funduszami strukturalnymi UE wyłączyłby województwo mazowieckie z udziału w celu „Konwergencja”. Należy dodać, że trwa dyskusja nad wspomnianymi kryteriami, a ostateczna formuła nie jest znana na koniec 2009 roku. Zgodnie z polskim stanowiskiem, województwo mazowieckie pozostanie w obszarze funduszy strukturalnych.

⁷ Por. M. Czernielewska-Rutkowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy*, wyd. Difin, Warszawa 2007 r., s. 30-31

⁸ *Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej*, [w]: „Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo”, red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, wyd. Scholar, Warszawa 1994r., s. 11-12.



W Traktacie Lizbońskim sformułowanie to zostało rozwinięte. Mowa jest w nim o spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Zwłaszcza ten ostatni element stanowi przejaw nowego podejścia do zagadnień spójności⁹. Głównym celem polityki spójności jest zmniejszenie gospodarczych i społecznych różnic w poziomie rozwoju regionów europejskich. Dlatego też powinna ona skupiać się na słabiej rozwiniętych regionach. Podczas konsultacji dotyczących przyszłości polityki spójności, zainicjowanych w 2007 roku przez Komisją Europejską¹⁰, większość opiniodawców – w tym również Parlament Europejski – skłaniała się ku konkluzji, aby polityka spójności objęła całość terytorium UE. Nie stanowi ona bowiem wyłącznie prostego mechanizmu solidarności, ale ma również na celu stymulowanie wewnętrznego potencjału rozwojowego regionów europejskich.

Zdecydowana większość uczestniczących w debacie uznała współpracę terytorialną za podstawę polityki spójności i wyraziła zadowolenie z faktu, że współpracy tej nadano status pełnoprawnego celu. Podkreślano również, że współpraca terytorialna stanowi jeden z najlepszych przykładów wartości dodanej tej polityki, i że z tego właśnie powodu należy ją pogłębiać¹¹.

Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności wskazało szereg problemów i wyzwań, jakim państwa członkowskie coraz częściej stawiają i będą stawiać czoła¹². Należą do nich:

- globalizacja,
- zmiany demograficzne i napięcia społeczne,
- zmiany klimatyczne,
- rosnące ceny energii.

Choć ogólnie 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. Niektórzy stwierdzali, że odpowiedzią na te wyzwania jest już realizacja agendy lizbońskiej i agendy z Göteborga. Inni przypominali, że rozwiązywanie tych problemów nie powinno przysłonić głównych celów polityki spójności, jakie zostały zapisane w Traktacie.

Na uwagę zasługuje niewątpliwie fakt włączenia spójności terytorialnej do Traktatu Lizbońskiego. Ważne byłoby jednak opracowanie przez Komisję precyzyjnej definicji spójności terytorialnej oraz wskaźników, które dokładniej by ją opisywały. 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. Spójność terytorialna postrzegana jest, szczególnie przez podmioty regionalne i lokalne, jako droga do zwiększenia roli władz regionalnych i lokalnych oraz innych podmiotów we wdrażaniu polityki spójności. Zwraca się również szczególną uwagę na rolę obszarów miejskich i na współzależność między nimi a obszarami wiejskimi jako istotne wymiary spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

⁹ Tytuł XVII otrzymał brzmienie: „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”. Ponadto w art. 2 zapisano, iż Unia „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi. (Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007r., Dz. U. UE C 306 z 17.12.2007)

¹⁰ We wrześniu 2007r. Komisja rozpoczęła konsultacje społeczne w sprawie wyzwań rysujących się przed polityką spójności na najbliższe lata w celu zgrupowania pomysłów co do priorytetów, organizacji i zarządzania tą polityką.

¹¹ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie*, KOM(2008) 371 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 18 czerwca 2008 r.

¹² Por. *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa* (Czwarty raport na temat spójności społecznej i gospodarczej), Komunikat Komisji, wyd. Wspólnoty Europejskiej, maj 2007r., publikacja dostępna pod adresem: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_pl.pdf z dnia 15 października 2009 r.

Miasta często uznaje się za naznaczone wysokimi wskaźnikami wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz nie zrównoważonym rozwojem.

Istniejące mechanizmy na rzecz wspierania poszczególnych obszarów, takich jak regiony najbardziej oddalone lub słabo zaludnione tereny położone na północy, nie zostały zakwestionowane. Często pojawiała się również teza, że pojęcie spójności terytorialnej nada wymiarowi terytorialnemu większe znaczenie w tworzeniu i wdrażaniu europejskich polityk sektorowych. Najwyraźniej kształtuje się consensus co 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.

Sprostanie wyzwaniom wymaga zastosowania nowych podejść. Kluczowe znaczenie – jak się wydaje – ma przede wszystkim dokonanie odpowiedniego rozdziału obowiązków pomiędzy poszczególne 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 społecznych 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 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 połączenie ich w jeden fundusz w celu uzyskania większej spójności w rozwoju strategicznym.

Szczególnie ważną kwestią, jaką poruszono w ramach konsultacji, była potrzeba zapewnienia koordynacji między polityką spójności, innymi politykami wspólnotowymi i politykami krajowymi. Polityki sektorowe Wspólnoty powinny w większym stopniu uwzględniać aspekty regionalne. Strony konsultacji uznały za istotne rozwijanie spójnego, zintegrowanego podejścia¹³.

Za fundamentalną kwestię uznano również koordynację polityki spójności z politykami krajowymi. Pojawiły się postulaty, iż należy wzmocnić zasadę dodatkowości. Ponadto, niektórzy partnerzy gospodarczy i społeczni zaprezentowali opinię, iż polityka spójności powinna opierać się na zintegrowanych wytycznych w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz ich krajowych programach reform¹⁴.

Kierując się inicjatywą Komisji Europejskiej, autorzy niniejszego opracowania skupili się na analizie kilku wybranych problemów z zakresu polityki spójności, które powinny być zdiagnozowane na przykładzie Polski. Polityka regionalna Polski prowadzona jest w ramach polityki spójności UE. Obecne cele polskiej polityki regionalnej określone są w *Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015* w zakresie polityki rozwoju, oraz – w odniesieniu do środków UE – w dokumencie *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013*. Dokumenty te nie precyzują szczegółowych zasad i sposobów postępowania w zakresie różnych aspektów realizacji polityki regionalnej. Zastępczo kwestie te są regulowane na poziomie operacyjnym przez dokumenty o charakterze porządkowym, wydane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (wytyczne, linia demarkacyjna, założenia do

¹³ Por. P. Świeboda, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony – konsekwencje i wyzwania*, Biuletyn Analiz UKiE, nr 20 listopad 2008, s. 101-106

¹⁴ Por. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej. Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie*, KOM(2008) 371 wersja ostateczna, Bruksela, 18 czerwca 2008 r.



Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego). Mając na uwadze powyższe kwestie, jako przedmiot analizy wybrane zostały trzy zasadnicze zagadnienia:

- skuteczność instytucji i instrumentów polityki,
- efektywność i mechanizmy finansowe polityki,
- rola partnerów społecznych w procesie politycznym.

W odniesieniu do pierwszego zagadnienia – skuteczności – pytanie dotyczy przede wszystkim kwestii realizacji postawionych celów (co może być mierzone za pomocą współczynnika uzyskanych efektów w stosunku do poniesionych nakładów). Istotne są również celowość i rzetelność działań instytucji regionalnych. 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).

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 poziomu alokacji 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 rzeczywiście są potrzebne i w jakim stopniu postulat partnerstwa jest rzeczywiście realizowany?

W celu interpretacji teoretycznej powyższych problemów należy odnieść się do legislacji wspólnotowej w zakresie polityki regionalnej. W tej dziedzinie Unia Europejska wypracowała znaczący dorobek¹⁵. W zakresie prawa wtórnego jednym z kluczowych dokumentów określających unijną politykę regionalną pomiędzy rokiem 2000 a 2006 było *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r.* W perspektywie finansowej 2007-2013 zostało ono zastąpione przez *Rozporządzenie Rady UE 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności*. Ten akt prawa pochodnego ma pierwszorzędne znaczenie z punktu widzenia analizy efektywności i skuteczności polityki regionalnej, jak również interpretacji zasady partnerstwa. Ponadto, z uwagi na fakt, iż rozporządzenia mają bezpośrednie zastosowanie w porządku prawnym państw członkowskich¹⁶, zapisy tych aktów prawnych stanowią podstawowe wytyczne w zakresie mechanizmu prowadzenia przez państwa członkowskie polityki regionalnej.

¹⁵ Por. A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000, s. 28

¹⁶ Zgodnie z art. 249 TWE rozporządzenie ma zasięg ogólny, co oznacza, że jest to akt normatywny o charakterze generalnym, odnoszący się do obiektywnie określonych sytuacji, wywołujący skutki prawne wobec abstrakcyjnie przedstawionej i otwartej kategorii podmiotów. Rozporządzenie jest bezpośrednio stosowane, a więc staje się częścią krajowego porządku prawnego, bez konieczności implementacji i wywiera natychmiastowe skutki prawne od momentu wejścia w życie na poziomie zarówno Wspólnoty, jak i państw członkowskich (zob. wyrok z dnia 16 listopada 1972 roku w sprawie 16/72 *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i inni przeciwko Radzie*, Zb. Orzeczeń 1962, s. 487 oraz wyrok z dnia 5 maja 1977 roku w sprawie 101/76 *Koninklijke Scholten Honig przeciwko Radzie i Komisji*, Zb. Orzeczeń 1977, s. 797).

Rozporządzenie to jest rozporządzeniem ramowym, uzupełnionym przez zapisy rozporządzeń wykonawczych określających zasady mające zastosowanie do każdego z funduszy (EFRR, EFS, Funduszu Spójności) oraz przez zapisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejskie Ugrupowania Współpracy Transgranicznej.

Rozporządzenie 1083/2006 ujednocila zasady zarządzania zarówno funduszami strukturalnymi, jak i Funduszem Spójności, co ma prowadzić do uproszczenia całego systemu, lepszej spójności interwencji poszczególnych funduszy, a także do większej czytelności i przejrzystości prawnej zasad oraz unikania zbędnych powtórzeń.

Rozporządzenie określa także ogólne ramy polityki spójności, w tym w szczególności zmodyfikowane zasady programowania funduszy na lata 2007-2013, m. in. sposób uzgadniania *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty, Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia* oraz procesu analizy na poziomie Wspólnoty.

2.1 Skuteczność polityki regionalnej – podstawowe uwarunkowania

Skuteczność polityki rozwoju regionalnego

Pytanie o skuteczność – w perspektywie teoretycznej – wymaga zdefiniowania kryteriów, przez pryzmat których można dokonać takiej oceny. Kluczowe jest też sprecyzowanie samego pojęcia „polityka”. W literaturze politologicznej istnieje bardzo wiele definicji polityki. Przyjmując jedno ze stanowisk analitycznych, można scharakteryzować politykę jako zespół działań podjętych przez ośrodek decyzyjny, zmierzający do osiągnięcia zamierzonych celów, za pomocą odpowiednio dobranych środków¹⁷. Dodatkowo, w nurcie postbehawioralnym ujmuje się zjawisko polityki jako sposób rozwiązywania problemów. Głównym postulatem tak rozumianej polityki jest rozpatrywanie jej jako dziedziny życia społecznego, której zadaniem pierwszoplanowym jest rozwiązywanie problemów trapiących społeczeństwo i osiąganie celów wynikających z rozpatrywania potrzeb społecznych¹⁸.

Analizując politykę w tej perspektywie, należy odnieść się zatem do jej konstytutywnych elementów, którymi są:

- cele do realizacji,
- instrumentarium wykonawcze,
- trafność działania w stosunku do potrzeb społecznych.

Z powyższych uwag wynika, że skuteczność oceniać należy stosując następujące kryteria:

- adekwatność celów,
- mechanizmy finansowe,
- działanie instytucji,
- adekwatność działań w stosunku do potrzeb.

¹⁷ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wyd. UMCS, Lublin 1996 r., s. 20.

¹⁸ Ibidem, s. 21.



Kryterium – cele polityki rozwoju regionalnego

Perspektywa finansowa 2007-2013 określa trzy główne cele interwencji w ramach polityki spójności:

- **Konwergencja** – cel ten jest ukierunkowany na zmniejszanie różnic między regionami bogatymi i biednymi, poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia, dzięki zwiększaniu ilości i poprawie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększaniu wydajności administracji. Cel ten stanowi priorytet funduszy.
- **Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie** to cel, który (poza najsłabiej rozwiniętymi regionami) jest ukierunkowany na zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również zatrudnienia poprzez przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych, w tym związanych z liberalizacją handlu, poprzez zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy; przedsiębiorczość; ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz poprawę dostępności, zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych, jak również rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej.
- **Europejska współpraca terytorialna** – cel, który jest ukierunkowany na wzmacnianie współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z priorytetami Wspólnoty oraz umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym.

Dodatkowo, w art. 3 rozporządzenia 1083/2006 zapisano, iż działanie podejmowane przez Wspólnotę na podstawie art. 158 Traktatu zmierza do wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej w rozszerzonej Unii Europejskiej, w celu wsparcia harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty. Działanie to realizowane jest za pomocą funduszy Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i innych istniejących instrumentów finansowych.

Działanie podejmowane w ramach funduszy obejmuje na poziomie krajowym i regionalnym priorytety Wspólnoty sprzyjające trwałemu rozwojowi, poprzez wzmacnianie wzrostu, konkurencyjności, zatrudnienia i integracji społecznej oraz poprzez ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego.

Kryterium – mechanizmy finansowe

Określenie celów stanowi pierwszy etap w zakresie skutecznego zarządzania polityką spójności. Kolejny krok stanowi określenie instrumentów finansowych. Finansowaniu polityki spójności służą fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności (tabela 1).

Kryterium – działanie instytucji

Kolejnym elementem instrumentarium wykonawczego są instytucje, które powinny realizować cele polityki spójności. Analiza instytucjonalna winna uwzględniać trzy poziomy instytucji: wspólnotowy, narodowy oraz regionalny.

Tabela: Instrumenty finansowe i cele polityki spójności w okresie 2007-2013.

Cel polityki spójności	Fundusze		
Cel 1: Konwergencja	EFRR	EFS	Fundusz Spójności
Cel 2: Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	EFRR	EFS	–
Cel 3: EWT	EFRR	–	–
	Infrastruktura, innowacje, inwestycje itp.	Zatrudnienie, kształcenie, integracja społeczna	Infrastruktura środowiskowa i transportowa, odnawialne źródła energii
	Wszystkie państwa i regiony		Państwa, gdzie PKB <i>per capita</i> <90 % średniej w UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Poziom wspólnotowy stanowią trzy główne instytucje – Komisja Europejska, Parlament Europejski oraz Komitet Regionów. Poziom narodowy – reprezentowany jest przez administrację rządową, a poziomy regionalny – przez władze samorządowe. Analiza skuteczności mechanizmów polityki regionalnej wymaga bliższego przyjrzenia się tym instytucjom oraz współpracy między nimi.

Komisja Europejska – pełni kluczową rolę z punktu widzenia polityki spójności. Szczególne znaczenie w zakresie spraw regionalnych ma Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej. Komisja ma do wypełnienia cztery zasadnicze funkcje:

- przedkłada Parlamentowi i Radzie do zatwierdzenia wnioski legislacyjne,
- zarządza i wdraża unijne polityki oraz budżet UE,
- egzekwuje stosowanie prawa europejskiego – wspólnie z Trybunałem Sprawiedliwości WE,
- reprezentuje Unię Europejską na arenie międzynarodowej, na przykład negocjując umowy między UE a innymi krajami.

Z tej perspektywy Komisja jawi się przede wszystkim jako inicjator nowych idei w przestrzeni polityki spójności. Pełni również rolę koordynacyjną oraz proponuje reformy.

Parlament Europejski – reprezentuje przede wszystkim interesy obywateli. Wśród zasadniczych funkcji, którymi się zajmuje, są:

- Przyjmowanie aktów prawa europejskiego – w wielu obszarach polityki wspólnie z Radą. Fakt, że członkowie Parlamentu są wybierani bezpośrednio przez obywateli, jest jednym z czynników gwarantujących demokratyczne umocowanie prawa europejskiego.



- Kompetencje budżetowe – Parlament sprawuje pieczę nad budżetem UE. Wraz z Radą przyjmuje on budżet UE, a zatem wywiera wpływ na wydatki Unii. Zwieńczeniem procedury budżetowej jest całkowite przyjęcie lub odrzucenie budżetu przez Parlament.

Uprawnienia PE polegające na przyjmowaniu prawa wspólnotowego oraz zatwierdzanie budżetu stanowią klucz do zrozumienia strategicznej pozycji tej instytucji w odniesieniu do planowania polityki spójności oraz jej priorytetów.

W szczególności na uwagę zasługują komisje stałe Parlamentu Europejskiego, gdzie omawiana jest większość zagadnień dotyczących mniej lub bardziej bezpośrednio kwestii polityki spójności: Komisja Rozwoju Regionalnego. Z tej perspektywy Parlament Europejski jawi się jako ważny instrument oddziaływania obywateli na kwestie spójności.

Komitet Regionów – jest instytucją o charakterze doradczym, działającą w zakresie polityki regionalnej Wspólnot. Jego ustanowienie było wyrazem podkreślenia roli polityki strukturalnej w procesie integracji europejskiej. Komitet wyraża stanowisko w następujących sytuacjach:

• **Obowiązkowe zasięgnięcie opinii:**

- ustalanie zadań, celów priorytetowych, ogólnych zasad i organizacji funduszy strukturalnych,
- decyzje dotyczące szczególnych działań podejmowanych poza ramami tych funduszy,
- utworzenie Funduszu Kohezyjnego,
- decyzje wykonawcze dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- ustalenie wytycznych dotyczących ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w dziedzinie infrastruktury, transportu, telekomunikacji i energetyki,
- działania zachęcające w zakresie edukacji, kultury i ochrony zdrowia.

• **Fakultatywne zasięgnięcie opinii:**

- opinia Komitetu może zostać zasięgnięta, gdy Komisja lub Rada uznają to za stosowne.

• **Akcesoryjne wydanie opinii:**

Jeżeli na podstawie art. 262¹⁹ Traktatu zasięga się opinii Komitetu Ekonomicznego i Społecznego, to Komisja lub Rada informują o tym Komitet Regionów, który może w danej sprawie wyrazić swoją opinię, jeśli uzna, że dana sprawa dotyczy szczególnych interesów regionalnych. Są to m. in. sprawy dotyczące:

- swobody osiedlania się na terytorium Wspólnoty,
- polityki transportowej,
- rynku wewnętrznego,
- funduszy socjalnych,
- ochrony konsumenta,
- polityki przemysłowej,
- badań i rozwoju,
- polityki ochrony środowiska.

¹⁹ Traktat o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy C 325 z 24 grudnia 2002 r.

• Wydawanie opinii z własnej inicjatywy:

Komitet Regionów posiada prawo wydania opinii z własnej inicjatywy, jeśli uzna to za stosowne. Możliwość ta jest bardzo ważnym instrumentem dla zwiększania roli Komitetu, dając mu szansę wypowiedzenia się na wszystkie tematy, które uzna za istotne. W wydanych dotychczas opiniach zajmowano się najczęściej: polityką ochrony środowiska, rolnictwem i polityką regionalną, polityką gospodarczą, zatrudnienia, socjalną, transportową.

Katalog kompetencji Komitetu Regionów jest z pewnością rozbudowany. Niemniej kluczowe wydaje się pytanie o skuteczność podejmowanych przez niego działań. Z punktu widzenia polityki spójności oraz polityki energetycznej, na uwagę zasługuje fakt, iż Komitet ma stosowne kompetencje w zakresie obu polityk.

Zapewnienie jak najściślejszej współpracy instytucji zaangażowanych w problematykę polityki spójności na poziomie wspólnotowym jest podstawą dla zapewnienia skuteczności na poziomie decyzyjnym. Mechanizmem służącym ww. celowi jest z pewnością zasada lojalnej współpracy instytucjonalnej, która ma swoje umocowanie w traktatach założycielskich²⁰. Zgodnie z tą zasadą, instytucje wspólnotowe są zobowiązane do takiego współdziałania, które umożliwi osiągnięcie celów integracji. Z zasady tej wysnuwane są również wnioski dotyczące współpracy między instytucjami wspólnotowymi a państwami członkowskimi. Z orzecnictwa Trybunału Sprawiedliwości WE oraz w oparciu o art. 3 i art. 5 TUE wynikają następujące zobowiązania państw członkowskich odnoszące się do reguły lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej:

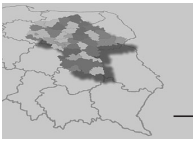
- obowiązek stosowania prawa wspólnotowego w prawie krajowym, przestrzegania prymatu prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego,
- zakaz stanowienia prawa sprzecznego z przepisami prawa wspólnotowego, obowiązek eliminacji z prawa krajowego przepisów sprzecznych z przepisami prawa wspólnotowego
- ściganie naruszeń prawa wspólnotowego (np. oszustw godzących w interesy WE),
- wspieranie organów wspólnotowych poprzez udzielanie im informacji i współpracę,
- obowiązek udzielania informacji i współpracy między organami państw członkowskich²¹.

Analiza zasady lojalnej współpracy instytucjonalnej prowadzi do konkluzji następującej: istnieją realne przesłanki umożliwiające poszczególnym podmiotom europejskiego procesu decyzyjnego współpracę.

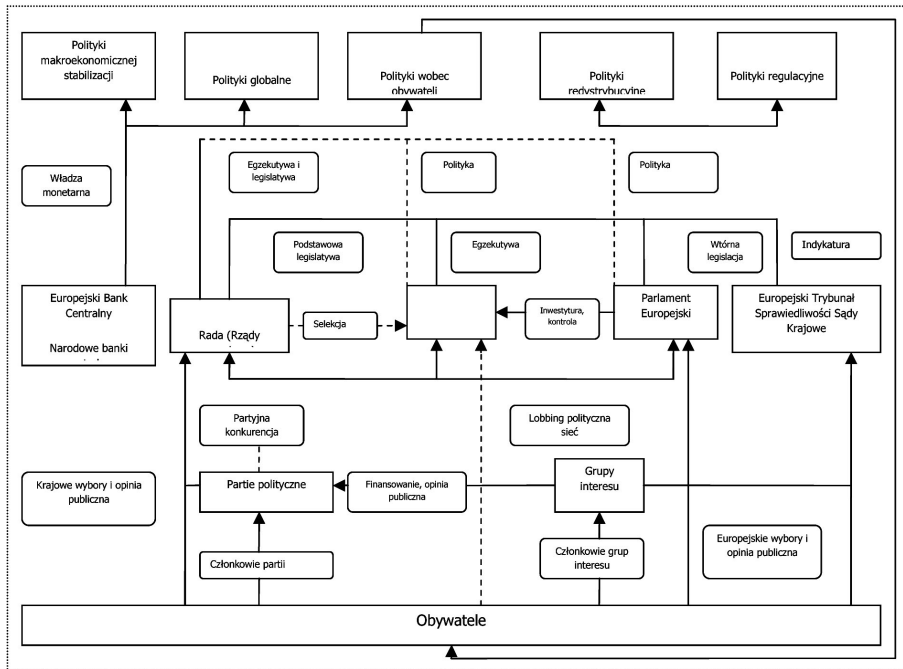
Odnosząc się do kwestii powiązań instytucjonalnych na poziomie narodowym, należy przede wszystkim uwzględnić relacje między strukturami rządowymi oraz samorządowymi. Istotne jest, w jakim stopniu poszczególne poziomy decyzyjne ze sobą współpracują, oraz w jaki sposób ta współpraca jest koordynowana. Znaczenie odgrywa tutaj zwłaszcza stopień decentralizacji państwa oraz kompetencje, które posiadają jednostki terytorialne. Praktyka państw członkowskich dowodzi, że im decentralizacja uprawnień władzy centralnej jest większa, tym większy jest udział władz regionalnych i lokalnych w mechanizmach podejmowania decyzji. Istotna wydaje się następująca prawidłowość: kiedy proces decyzyjny jest scentralizowany, prostsze jest uzgodnienie stanowiska narodowego, natomiast w sytuacji kiedy władza w państwie jest podzielona, potrzebne są uzgodnienia z poszczególnymi podmiotami władzy publicznej. Problem ten występuje przede wszystkim w państwach federalnych (Niemcy, Austria i Belgia), a także w krajach, gdzie przekazano część uprawnień władzom regionalnym (Hiszpania i Włochy).

²⁰ K. A. Wojtaszczyk (red.), *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, wyd. ASPRA-JR, Warszawa 2005 r., s. 35-38.

²¹ Por. J. Barcz (red.), *Unia Europejska – system prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, wyd. IW EuroPrawo, Warszawa 2009 r., s. 203-206.



Rys. Schemat systemu politycznego Unii Europejskiej.



Źródło: opracowanie na podstawie: S. Hix, *The Political System of the European Union*, London 1999.

We wszystkich państwach UE polityka rozwoju regionalnego prowadzona jest zasadniczo na dwóch poziomach: centralnym i regionalnym. Interdyscyplinarny charakter tej polityki wymaga zapewnienia sprawnych mechanizmów koordynacji międzyresortowej. Na poziomie centralnym polityka ta jest koordynowana zazwyczaj przez krajowe ministerstwo finansów, bądź ministerstwo gospodarki (przemysłu), albo przez specjalny urząd powołany do tego celu i wyposażony w odpowiednie kompetencje.

W Polsce trudno określić w sposób jednoznaczny relację centrum – województwo w sferze planowania i zarządzania rozwojem regionalnym. Zgodnie z regulacjami prawnymi, zawartymi w przepisach Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²² – politykę tę realizują: w skali kraju – Rada Ministrów, w skali regionu – samorząd województwa, w skali lokalnej – samorząd powiatowy i gminny. Jednak, pomimo zapisów, że za kreowanie polityki rozwoju odpowiada samorząd, w istocie nie spełnia on skutecznie tej roli z uwagi na brak odpowiednich środków finansowych, w związku z czym inicjatywy podejmowane są przez administrację rządową. Na poziomie centralnym rząd odpowiada za przygotowanie i realizację długookresowej strategii rozwoju, strategii i programów sektorowych, inwestycji wieloletnich, wieloletnich planów finansowych oraz kryteriów rozdysponowania środków, negocjuje kontrakt oraz monitoruje jego realizację i dokonuje ewaluacji zewnętrznej. W ramach rządu kompetencje posiada minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. W praktyce nie ma instytucji na poziomie centralnym, całościowo odpowiedzialnej za wypracowywanie strategii polityki regionalnej i jej realizację.

²² Art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009, nr 84, poz. 712 – j.t.)

Wprawdzie w roku 2005 powstała odrębna instytucja – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ale minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego odpowiada głównie za koordynację wykorzystania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych przeznaczonych na dofinansowanie programów operacyjnych. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nie ma w swoich kompetencjach opracowywania kompleksowej strategii rozwoju Polski. Ma zatem ograniczoną możliwość koordynacji międzyresortowej w materii swoich działań, a kreowanie polityki regionalnej wymaga wprowadzania odpowiednich zmian w dziedzinie gospodarki i finansów, co leży w kompetencjach Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Finansów. Odpowiedniej instytucji koordynującej nie ma również w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Dominują tam natomiast polityczne sekretariaty ministrów, które częściowo – w zależności od dziedziny – mają kompetencje w dziedzinie rozwoju regionalnego.

Koordynacja prac w instytucji odpowiedzialnej za rozwój regionalny powinna stanowić płynne połączenie funkcji programowania, wdrażania i monitorowania, a także zarządzania różnymi systemami informacyjnymi oraz umiejętności koordynacji polityk krajowych i unijnych. Odpowiedni minister powinien mieć w swojej gestii również koordynację międzyresortową oraz zaplecze wykonawcze w sferze finansów publicznych²³.

Kryterium – adekwatność działań w stosunku do potrzeb

Trafność działania jest elementem, który można ocenić w wymiarze praktycznym, przez pryzmat percepcji polityki spójności. Z przedstawionych wyżej uwag wynika, że pomiar skuteczności polityki spójności jest kwestią niezmiernie złożoną. Można ją ocenić na trzech płaszczyznach:

- formalnej,
- instytucjonalnej,
- funkcjonalnej.

Z formalnego punktu widzenia skuteczność oceniać należy przez pryzmat celów, zasad oraz norm prawnych. Z perspektywy instytucjonalnej ocenie poddawana powinna być działalność instytucji, także w wymiarze współpracy partnerskiej. Oceny z tych dwóch perspektyw są stosunkowo łatwe do przeprowadzenia tak w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym²⁴. Ocena skuteczności z perspektywy funkcjonalnej jest najtrudniejsza. Należy bowiem najpierw przeanalizować płaszczyznę normatywną, instytucjonalną, a dopiero wtedy będzie można odpowiedzieć na pytanie, czy polityka regionalna jest skuteczna i w jakim stopniu.

²³ Rząd RP, dostrzegając te problemy, podjął pewne działania mające na celu usprawnić mechanizmy koordynacji. W tym celu powołany został specjalny Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju, na czele którego stoi Prezes Rady Ministrów, w składzie Komitetu zasiadają m. in.: minister właściwy do spraw finansów publicznych, minister właściwy do spraw gospodarki, minister właściwy do spraw nauki, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, minister właściwy do spraw rozwoju wsi, minister właściwy do spraw środowiska, minister właściwy do spraw transportu, minister właściwy do spraw wewnętrznych, Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej (zob. *Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 21 z dnia 11 marca 2009 roku w sprawie Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju oraz Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 47 z dnia 18 czerwca 2009 roku zmieniające zarządzenie w sprawie Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju*). Z uwagi na krótki okres, jaki upłynął dotychczas od powołania Zespołu, trudno jest w sposób obiektywny ocenić, czy będzie on miał istotny wpływ na poprawę skuteczności działań na poziomie krajowym w zakresie polityki rozwoju.

²⁴ Kwestia odpowiedniej repartycji kompetencji między instytucjami jest zagadnieniem kluczowym, przy zastosowaniu analizy instytucjonalnej. Jak wskazano na przykładzie Polski, do głównych mankamentów należą: ograniczenie kompetencji koordynacyjnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, co utrudnia wypracowywanie strategii rozwoju regionalnego oraz ograniczone środki finansowe samorządów, co znacznie ogranicza możliwości skutecznego oddziaływania na politykę regionalną w skali krajowej.

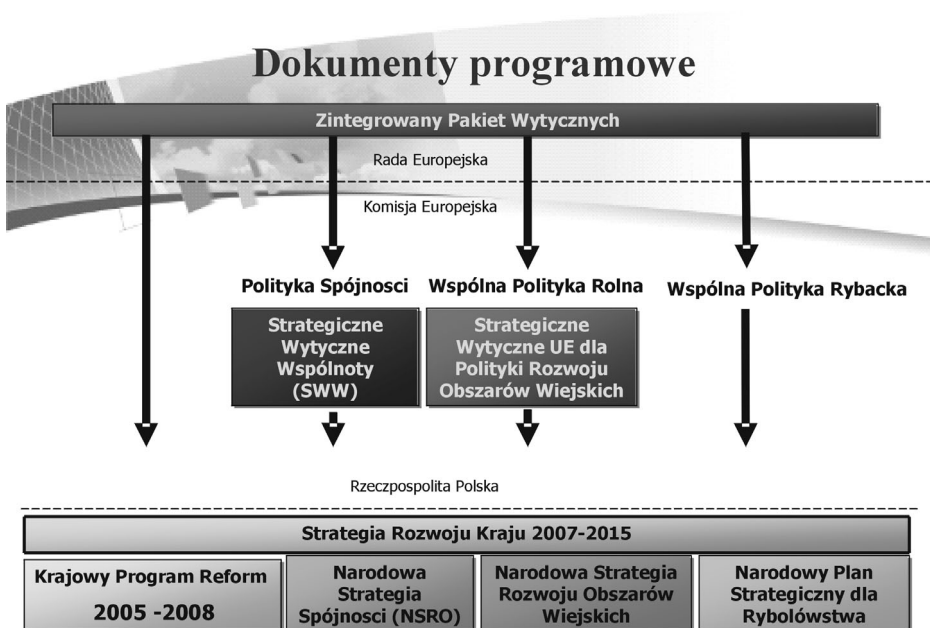


2.2 Efektywność polityki regionalnej – podstawowe uwarunkowania

Kryterium efektywności w odniesieniu do polityki, która pochłania 35% środków z budżetu wspólnotowego wydaje się mieć zasadnicze znaczenie. Państwa członkowskie wydają pieniądze w przekonaniu, że służy to realizacji celu art. 158 Traktatu WE.

Wprowadzenie średnioterminowych ram finansowania realizacji polityki spójności służyć miało podniesieniu efektywności zarządzania środkami finansowymi. Z góry bowiem nakreślone są priorytety dla państw członkowskich oraz formułowane konkretne cele, w oparciu o które powinny być przygotowywane narodowe strategiczne plany rozwoju regionalnego.

Rys. Schemat mechanizmów polityki spójności w okresie 2007-2013.

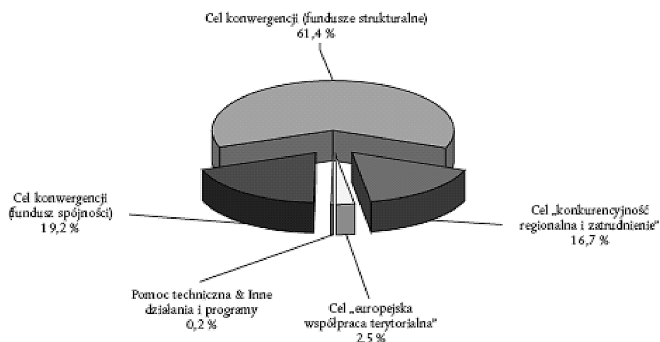


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Zgodnie z logiką średnioterminowych ram polityki spójności, państwa powinny optymalnie zagospodarować przyznane środki, ponieważ mają pewność działania, zarówno w wymiarze politycznym, jak również ekonomicznym. Każdy kolejny budżet roczny zawiera ponadto szczegółową specyfikację nakładów na politykę spójności, z wyszczególnieniem środków na realizację poszczególnych celów.

Rys. Schemat wydatków Unii Europejskiej na politykę spójności w roku 2009.

2.6. Poddział 1b — Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia



Poddział 1b — Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	Budżet 2009	
	EUR	%
Fundusze strukturalne	39 130 250 470	80,8
— Cel konwergencji (fundusze strukturalne)	29 723 163 608	61,4
— Cel „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”	8 110 786 401	16,7
— Cel „europejska współpraca terytorialna”	1 198 700 461	2,5
— Pomoc techniczna & Inne działania i programy	97 600 000	0,2
Fundusz Spójności	9 296 634 199	19,2
— Cel konwergencji (fundusz spójności)	9 296 634 199	19,2
Ogółem	48 426 884 669	100,0
w tym cel konwergencji	39 019 797 807	80,6

Źródło: Komisja Europejska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2009, Bruksela-Luksemburg, styczeń 2009, s. 21.*

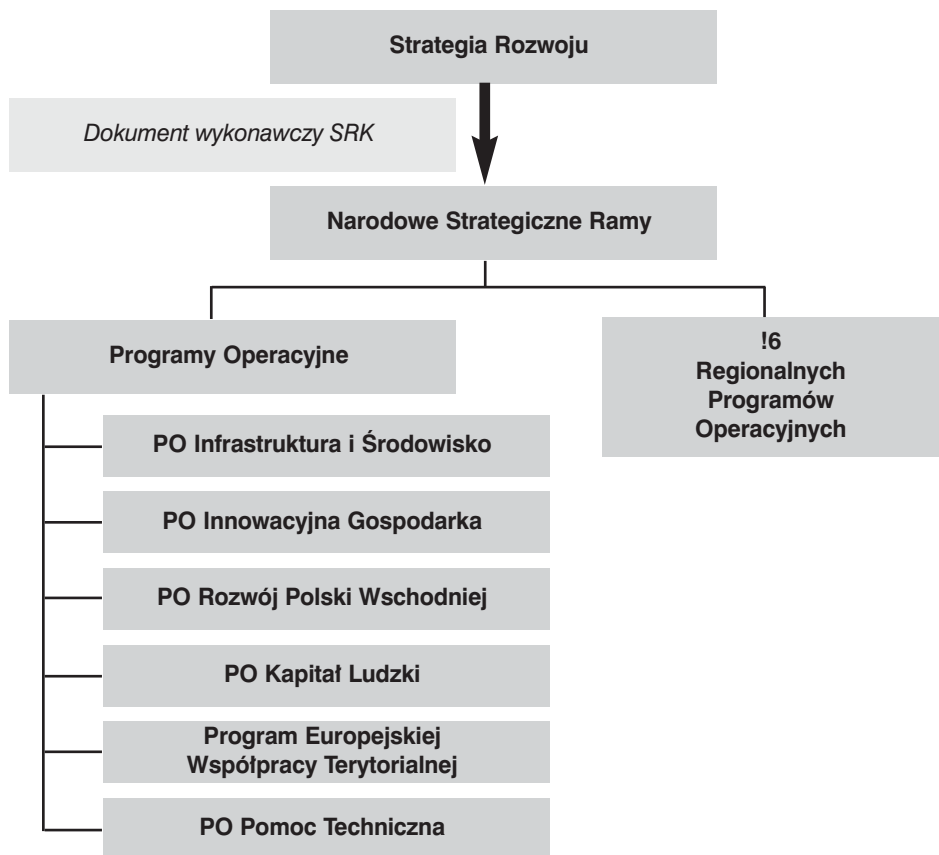
Taki sposób organizacji polityki spójności stanowi przesłankę do wypełnienia kryterium efektywnego gospodarowania środkami europejskimi²⁵. Dodatkowo, na poziomie narodowym państwa członkowskie – w swoich narodowych strategicznych ramach odniesienia – również mają obowiązek planowania wydatków, aby wykazać perspektywiczne podejście do realizacji celów polityki spójności. W odniesieniu do Polski plany te zawarte zostały w dokumencie *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*²⁶.

²⁵ Należy podkreślić również fakt, iż szczegółowe zasady finansowania polityki spójności określone są w przepisach europejskich. Określono je precyzyjnie w rozporządzeniu 1083/2006, w art. 53-57.

²⁶ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.



Schemat: Struktura organizacyjna wdrażania funduszy wspólnotowych w Polsce (2007-2013)



Źródło: opracowanie własne

Łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSRO w latach 2007-2013 wyniesie około 85,6 mld euro²⁷. Z tytułu realizacji NSRO średniorocznie (do roku 2015) będzie wydatkowane około 9,5 mld euro, co odpowiada około 5% produktu krajowego brutto. Z tej sumy:

- 67,3 mld euro będzie pochodziło z budżetu UE,
- 11,9 mld euro z krajowych środków publicznych (w tym ok. 5,9 mld euro z budżetu państwa),
- ok. 6,4 mld euro zostanie zaangażowanych ze strony podmiotów prywatnych.

Wydatki w ramach polityki spójności będą koordynowane z wydatkami przeznaczonymi na instrumenty strukturalne Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej, a także z programami europejskimi w sferze wzmocnienia konkurencyjności. Łączna suma środków włączona w realizację działań rozwojowych, których głównym elementem będzie NSRO, wyniesie więc ponad 107,9 mld euro, w tym 85,4 mld środków UE.

²⁷ Ibidem.

Łączna wielkość zaangażowanych środków wspólnotowych w realizację NSRO w latach 2007-2013 wyniesie 67,3 mld euro. Z tej sumy ponad 66,5 mld euro zostanie przeznaczony na współfinansowanie programów operacyjnych Celu „Konwergencja”, a ponad 557,7 mln euro na programy Celu „Europejska Współpraca Terytorialna”. Dodatkowo, ponad 173,3 mln euro przeznaczono na realizację programów współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa z udziałem Polski. W ramach Celu „Konwergencja” 67% środków będzie pochodzić z zasobów funduszy strukturalnych (52% z EFRR, 15% z EFS). Pozostałe 33% środków finansowych pochodzić będzie z Funduszu Spójności.

W ramach ogólnej alokacji Rada Europejska przeznaczyła środki finansowe w wysokości ponad 992 mln euro z EFRR dla pięciu regionów Polski, w których PKB na mieszkańca jest najniższy, są to województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie.

Całość alokacji Funduszu Spójności zostanie przeznaczona na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych w ramach PO Infrastruktura i Środowisko.

Szczegółowy podział funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce w układzie poszczególnych programów operacyjnych Celu „Konwergencja” kształtuje się w następujący sposób:

- PO Infrastruktura i Środowisko – 41,9% całości środków (27,9 mld euro),
- Regionalne Programy Operacyjne – 24,9% całości środków (16,6 mld euro),
- PO Kapitał Ludzki – 14,6% całości środków (9,7 mld euro),
- PO Innowacyjna Gospodarka – 12,4% całości środków (8,3 mld euro),
- PO Rozwój Polski Wschodniej – 3,4% całości środków (2,3 mld euro),
- PO Pomoc Techniczna – 0,8% całości środków (0,5 mld euro).

Pozostałe środki finansowe w ramach obu funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności zostaną przeznaczone na utworzenie krajowej rezerwy wykonania (2% wartości alokacji, czyli 1,3 mld euro).

Tabela: Udział poszczególnych programów operacyjnych w całości alokacji ze środków Polityki Spójności dla Polski, wraz ze źródłem ich finansowania.

Program operacyjny	Udział w całkowitej alokacji środków	Źródło finansowania
Infrastruktura i Środowisko	41,9% całości środków (27,9 mld euro)	EFRR Fundusz Spójności
Regionalne Programy Operacyjne	24,9% całości środków (16,6 mld euro)	EFRR
PO Kapitał Ludzki	14,6% całości środków (9,7 mld euro)	EFS
PO Innowacyjna Gospodarka	2,4% całości środków (8,3 mld euro)	EFRR (w tym dodatkowe 992 mln euro przyznane przez Radę Europejską)
PO Rozwój Polski Wschodniej	3,4% całości środków (2,3 mld euro)	
PO Pomoc Techniczna	0,8% całości środków (0,5 mld euro)	



Z listy podanych programów, szesnaście regionalnych programów operacyjnych oraz PO Rozwój Polski Wschodniej mają charakter bezpośrednio regionalny, odnoszący się do jednostek statystycznych NUTS II. Udział wydatków przeznaczonych na finansowanie tych programów w ramach Celu „Konwergencja” sięga 28,3%, podczas gdy reszta środków jest przeznaczona na realizację programów horyzontalnych, zarządzanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W niektórych z nich występują priorytety, które mogą być wdrażane regionalnie. W szczególności w ramach PO Kapitał Ludzki większość środków EFS zostanie przeznaczona na współfinansowanie priorytetów wdrażanych w regionach.

W ramach Celu „Europejska Współpraca Terytorialna” środki zostały podzielone w następujący sposób:

Programy współpracy przygranicznej (78,6% całości alokacji, 438,5 mln euro)

1. Polska-Niemcy (woj. zachodniopomorskie – Meklemburgia) – 8,9% całości alokacji (50,0 mln euro).
2. Polska-Niemcy (woj. lubuskie – Brandenburgia) – 8,9% całości alokacji (50,1 mln euro).
3. Polska-Niemcy (woj. lubuskie i dolnośląskie – Saksonia) – 12,6% całości alokacji (70,1 mln euro).
4. Polska-Czechy – 20,8% całości alokacji (115,8 mln euro).
5. Polska-Słowacja – 15,4% całości alokacji (86,0 mln euro).
6. Polska-Litwa – 7,5% całości alokacji (41,7 mln euro).
7. Południowy Bałtyk – 4,5% całości alokacji (25,0 mln euro).

Programy współpracy transnarodowej (21,4% całości alokacji, 119,2 mln euro)

1. Region Morza Bałtyckiego – 8,6% całości alokacji (47,7 mln euro).
2. Obszar Środkowo-Wschodni – 12,8% całości alokacji (71,5 mln euro).

W ramach kooperacji międzyregionalnej realizowany będzie Program współpracy międzyregionalnej, obejmujący całe terytorium UE.

Na działania realizowane w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa przekazane zostanie 173,3 mln euro. Przewiduje się realizację dwóch programów współpracy transgranicznej z udziałem Polski:

1. Polska-Białoruś-Ukraina.
2. Polska – Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej (lub Polska – Litwa – Obwód Kaliningradzki FR).

Podział ten odzwierciedla konieczność zaangażowania większych środków finansowych na wschodzie kraju, przy zewnętrznej granicy UE.

Ocena efektywności polityki spójności

Efektywność można interpretować w kategoriach rezultatów prowadzonej polityki. Natomiast rezultaty są wynikiem relacji uzyskiwanych efektów w stosunku do poniesionych nakładów. W szerszym znaczeniu pojęcie efektywności oznacza najlepsze rezultaty działania (w stosunku do zakładanych celów) po najniższych kosztach.

Efektywność można mierzyć za pomocą cząstkowych syntetycznych wskaźników produktywności wykorzystania zasobów. Wskaźniki te nie wyrażają jednak złożoności całości kształtu zjawisk, które mogą wiązać się z polityką spójności. Efekty jej prowadzenia są bardzo zróżnicowane i powinny być analizowane wielopłaszczyznowo: efekty bezpośrednie i pośrednie, efekty pozytywne i negatywne, efekty pożądate i niepożądane.

Można wyróżnić różne rodzaje efektów, zarówno makroekonomicznych, jak i mikroekonomicznych, np. w postaci wzrostu wydajności pracy, zwiększenia eksportu, zwiększenia wolumenu produkcji, podniesienia jej jakości, modernizacji i rozbudowy przedsiębiorstw²⁸ oraz wdrażania nowych technologii, ale także poprawy jakości środowiska naturalnego itp.

Ocena efektywności jest zatem uzależniona od perspektywy analitycznej, która determinuje interpretację osiągniętych rezultatów. W związku z powyższym, efektywność może dotyczyć samej polityki (perspektywa makroekonomiczna), programów (czyli sposobu wdrażania polityki) oraz projektów (efektywność na poziomie pojedynczego projektu).

Dla Unii Europejskiej efektywność będzie oznaczała osiąganie celów zapisanych w traktatach. Wysoki poziom wydatków budżetowych na politykę spójności powinien przekładać się na poprawę wskaźników makroekonomicznych. Podobne kryteria powinny być również przyjęte w odniesieniu do państw członkowskich oraz regionów. Kluczowe zatem jest dokonanie analizy takich czynników, jak m. in.: PKB *per capita*, stopa bezrobocia, poprawa efektywności pracy.

W Polsce, z uwagi na specyfikę programów operacyjnych, zasadne wydaje się, aby – szacując efektywność – brać pod uwagę, czy realizacja projektów służy rozwojowi zasobów ludzkich i podniesieniu kwalifikacji pracowników oraz przekłada się na wzrost ich wartości i szans na krajowym oraz międzynarodowym rynku pracy? W jakim stopniu integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych oraz innych środowisk wykluczonych przyczynia się do zmniejszenia obciążeń państwa z tytułu wydatków socjalnych? Czy realizowane inwestycje infrastrukturalne przyczyniają się do poprawy warunków życia oraz działalności (atrakcyjności) podmiotów gospodarczych w Polsce? Czy podnosi się atrakcyjność inwestycyjna Polski, co powinno być mierzone za pomocą wskaźnika nowych inwestycji zagranicznych, lokowanych na obszarach odpowiednio wyposażonych w infrastrukturę techniczną? Czy poprawia się dostępność komunikacyjna, zarówno dużych metropolii, będących biegunami wzrostu gospodarczego w Polsce, jak i obszarów dotychczas słabo dostępnych komunikacyjnie? Czy rozwój i poprawa jakości połączeń komunikacyjnych przyczynia się do usprawnienia swobodnego przepływu towarów i osób oraz wpływa na wewnętrzną spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną kraju? W jaki sposób projekty, służące modernizacji i rozbudowie infrastruktury ochrony środowiska, wpływają na realizację przez Polskę zobowiązań międzynarodowych oraz poprawę stanu przyrody (podnoszącą poziom i komfort życia mieszkańców oraz eliminującą wysokie koszty społeczne i środowiskowe katastrof naturalnych)? Czy środki przeznaczone na przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie oraz na rozwój obszarów wiejskich przyczyniają się do poprawy konkurencyjności tych sektorów i zrównoważonego rozwoju obszarów w oparciu o inne, pozasektorowe czynniki wzrostu?

²⁸ Por. M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski (red.), *Raport: 5 lat Polski w Unii Europejskiej*, wyd. UKIE, Warszawa 2009, s. 177-189.



Czy rozwój przedsiębiorczości i innej działalności pozarolniczej na terenach wiejskich umożliwi mieszkańcom podjęcie pracy poza rolnictwem, a przez to wpływa na redukcję bezrobocia na wsi?

Na poziomie regionu efektywność będzie odnosiła się przede wszystkim do analizy projektów oraz rezultatów, które udało się osiągnąć w ramach tych projektów (przy pomocy środków europejskich). Rezultaty te należy odnieść do regionalnych strategii rozwoju, aby zweryfikować, w jakim stopniu zakładane cele oraz wskaźniki dla regionu zostały osiągnięte.

Ocena efektywności działań na poziomie projektów również wymaga precyzyjnego sposobu operacjonalizacji. Kryterium to może zostać zmierzone za pomocą wysokości wskaźnika B/C (korzyści / koszty) – im wyższy od 1, tym więcej punktów dany projekt uzyskuje. Jako efektywne można zatem uznać te projekty, których wskaźnik B/C jest wyższy od 1 (projekty, które nie spełniają tego warunku mogą nie zostać zakwalifikowane do uzyskania wsparcia). Ponieważ jednak projekty w poszczególnych działaniach mogą różnić się uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi, prawnymi i instytucjonalnymi, trudno jest określić *a priori* konkretne przedziały powyższego wskaźnika²⁹. Dlatego w wyniku oceny każdego projektowi powinna zostać przypisana wartość wskaźnika, a po ocenie wszystkich projektów w konkursie (w tym narastająco – łącznie z wszystkimi projektami z poprzednich konkursów) projekty można uszeregować od najmniejszej do największej wartości³⁰.

Efektywność może być szacowana (obliczana) *ex ante*, *mid term* oraz *ex post*. Efektywność *ex ante* polega na identyfikowaniu oraz szacowaniu przewidywanych efektów, nakładów i czasu. Z uwagi na konieczność oparcia wniosków na wynikach zakładanych (prognozowanych), ten sposób szacowania efektywności może charakteryzować się dość znacznym stopniem niedokładności. Efektywność *mid term* może być przeprowadzona w czasie trwania działań, co umożliwi podjęcie decyzji korygujących dotychczasowe plany w celu uzyskania optymalnych rezultatów. Efektywność *ex post* dotyczy rozpatrywania rezultatów określonych działań, a więc rzeczywistych efektów i nakładów. Stąd też stopień jej dokładności jest o wiele wyższy.

W odniesieniu do polityki spójności szczególnie istotne znaczenie można przypisać raportom z ewaluacji programów i projektów, które przygotowano w oparciu o precyzyjne założenia metodologiczne. Mogą one stanowić bardzo cenne źródło wiedzy na temat efektywności realizowanych działań³¹, zarówno w wymiarze makroekonomicznym, jak i mikroekonomicznym.

²⁹ Por. M. Trocki, B. Grucza, *Zarządzanie projektem europejskim*, wyd. PWE, Warszawa 2007, s. 191- 201.

³⁰ Jeżeli nie jest wymagane wyliczenie wskaźnika B/C, ocena efektywności może opierać się na ewaluacji eksperta. W takim przypadku zasadnicze jest odniesienie się do kwestii: na ile zakładane korzyści społeczne z projektu przekroczą koszty ekonomiczne?

³¹ Jest to również obowiązek wynikający z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – art. 15 par. 6: Dla każdego programu instytucja opracowująca program przygotowuje przed jego przyjęciem raport ewaluacyjny, zawierający uprzednią ewaluację skuteczności i efektywności realizacji programu. (Dz. U. z 2009, nr 84, poz. 712 – j.t.).

2.3 Zasada partnerstwa w polityce regionalnej – podstawowe uwarunkowania

Zasada partnerstwa oznacza, że „każde działanie Wspólnoty powinno się dokonywać w ścisłym porozumieniu pomiędzy Komisją Europejską, zainteresowanym państwem członkowskim oraz właściwymi władzami i organizacjami – włączając w to, w granicach krajowych reguł oraz przyjętej praktyki danego państwa członkowskiego, partnerów gospodarczych i społecznych, wyznaczonych przez państwo członkowskie na szczeblu regionalnym, lokalnym lub innym. Partnerstwo powinno być wzmacniane poprzez ustalenia dotyczące udziału różnego rodzaju partnerów, w szczególności władz regionalnych i lokalnych, z pełnym poszanowaniem porządku instytucjonalnego państw członkowskich³².

Realizacja partnerstwa winna się więc przejawiać przez współdziałanie Komisji Europejskiej, jako instytucji zarządzającej funduszami w skali europejskiej, a władzami szczebla centralnego i regionalnego kraju korzystającego z pomocy. Ta współpraca winna obejmować wszystkie stadia procesu politycznego: przygotowanie programu, jego finansowanie, kontrolę oraz ewaluację wykonania. Zasada partnerstwa postrzegana jest jako instrument strategicznego zarządzania Unią Europejską, którego wykorzystanie może przyczynić się do podniesienia efektywności i skuteczności procesu integracji europejskiej, w szczególności w odniesieniu do polityki spójności³³.

W stosowaniu zasady partnerstwa można dopatrywać się dążenia Unii do pełnej demokratyzacji procesu działania. Można również spotkać opinie, że partnerstwo jest związane z filozofią rządzenia na wielu szczeblach oraz uwzględniania pozycji mniejszych, a więc również i słabszych. Jest to metoda krajów o wysoko rozwiniętej demokracji i kulturze stosunków politycznych.

W praktyce jednak ta filozofia nie zawsze się sprawdza. Wynika to ze zróżnicowanej pozycji regionów w państwach Unii Europejskiej (niektóre z nich nie dysponują żadnymi samodzielnymi kompetencjami), czasem jest to po prostu efektem specyficznej interpretacji tej zasady przez rządy centralne (nie chcą one dzielić się swoimi uprawnieniami z szczeblem niższym). Jest to również związane ze sposobem definiowania tej zasady. Zgodnie z zapisami rozporządzenia, chodzi wprawdzie o współdziałanie, ale „przy pełnym poszanowaniu porządku instytucjonalnego państw członkowskich”. Oznacza to w praktyce uznanie nadrzędności struktury instytucjonalnej, specyficznej dla każdego kraju. W tej sytuacji w państwach, w których – według prawa krajowego – regiony nie posiadają żadnych kompetencji do uczestniczenia w polityce, rządy nie mają żadnego obowiązku, żeby głos regionów był uwzględniany. Ich udział praktycznie zależy więc jedynie od dobrej woli rządu. Podobnie jest z udziałem partnerów gospodarczych i społecznych. Tego rodzaju problemy dostrzegane są zarówno na poziomie wspólnotowym, jak również narodowym i regionalnym.

W „Białej Księdze Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów” z 2009 roku zasada partnerstwa zajmuje bardzo istotne miejsce³⁴. Komitet Regionów formułuje zalecenie utrwalenia praktyki partnerstwa, zarówno w rozumieniu pionowym, między samorządami terytorialnymi a rządem krajowym i Unią Europejską, jak i w rozu-

³² Rozporządzenie Rady UE 1083/2006 z 11 lipca 2006

³³ Takie stanowisko reprezentuje m. in. Komitet Regionów Unii Europejskiej, zob. *Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, Opinia z inicjatywy własnej*, 80. sesja plenarna 17–18 czerwca 2009 r., CdR 89/2009 fin.

³⁴ *Ibidem*, s. 23-24



mieniu poziomym, między samorządem terytorialnym a społeczeństwem obywatelskim, w szczególności w ramach dialogu społecznego. Dla zapewnienia większej skuteczności działań Unii Europejskiej należy zagwarantować udział obywateli w procesach decyzyjnych poprzez fora utworzone w tym celu przez odpowiednie organa administracji publicznej, szczególnie te, które dzięki swej bliskości geograficznej i stosowaniu zasady pomocniczości są najbliższe obywateli. Udział ten pozwoli poszczególnym grupom społecznym na przedstawienie ocen, opinii i propozycji na temat różnych aspektów publicznych inicjatyw wspólnotowych³⁵.

Opinia Komitetu Regionów wypływa z przekonania, że zasada partnerstwa, jeśli będzie stosowana coraz powszechniej, może stanowić odpowiedź na deficyty demokratyczne Unii Europejskiej. Oznacza ona bowiem decentralizację zarządzania i włączenie w proces podejmowania decyzji zainteresowanych podmiotów, reprezentujących społeczeństwo obywatelskie.

Zasada partnerstwa znajduje również odzwierciedlenie w legislacji krajowej. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju odnosi się do niej wielokrotnie. Zgodnie z wytycznymi rozporządzenia 1083/2006, w ustawie doprecyzowano rozumienie pojęcia partnerzy społeczni i gospodarczy³⁶ oraz wskazano zakres współdziałania z partnerami zarówno na etapie budowania strategii³⁷, jak również realizacji polityki rozwoju. Daje to partnerom społecznym i gospodarczym możliwości pełnego zaangażowania się w mechanizmy polityki regionalnej.

Oceniając zasadę partnerstwa z perspektywy teoretycznej, stwierdzić należy, iż zarówno na poziomie wspólnotowym, jak również narodowym, zasada ta znajduje odzwierciedlenie w legislacji oraz stanowi jedną z głównych wytycznych w zakresie prowadzenia polityki regionalnej. Jej uwzględnienie wynika z przekonania, iż polityka regionalna może być znacznie bardziej skuteczna, jeżeli zostaną w nią zaangażowane wszystkie podmioty, których ona potencjalnie może dotyczyć. Ważne jest przy tym, aby to zaangażowanie miało miejsce na wszystkich etapach działania, od planowania, poprzez realizację, a na ewaluacji skutków polityki skończywszy. Ten postulat stanowi *conditio sine qua non* rzetelnego wypełniania partnerstwa.

Analizując problem z perspektywy funkcjonalnej, istotne jest stwierdzenie, że zasada partnerstwa winna mieć przede wszystkim praktyczny wymiar. Oznacza to, że partnerzy społeczni i gospodarczy muszą być realnie zaangażowani w politykę regionalną, a władze poziomu narodowego, regionalnego oraz lokalnego muszą zyskać przekonanie, że partnerstwo nie jest jedynie mglistą ideą doskonalenia mechanizmów politycznych, ale przydatnym instrumentem budowania społeczeństwa obywatelskiego. Angażowanie partnerów społecznych polegać zatem powinno na uwzględnianiu ich opinii i stanowisk oraz zapraszaniu do współdziałania nie tylko ze względów formalnych (np. gdy uzyskuje się dodatkowe punkty w konkursie „za udział partnerów”), ale winno wypływać z przekonania, iż tego rodzaju współpraca może przynieść określoną wartość dodaną polegającą na wypracowaniu stanowiska, które uwzględnia różne punkty widzenia, a tym samym reprezentuje większą wartość z punktu widzenia przyszłych efektów tej polityki.

³⁵ Ibidem, s. 24.

³⁶ Art. 5, par. 7 ustawy: partnerzy społeczni i gospodarczy – organizacje pracodawców i organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. nr 100, poz. 1080, z późn. zm.2)), samorządy zawodowe, izby gospodarcze, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. nr 238, poz. 2390 i nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. nr 85, poz. 727 i nr 179, poz. 1484).

³⁷ Zob. art. 6: *Strategię rozwoju kraju, strategię sektorowe, strategię rozwoju województwa, programy operacyjne oraz plany wykonawcze podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi.*

3. Założenia polityki spójności Unii Europejskiej, a skuteczność polityki regionalnej

Polityka rozwoju regionalnego znajduje się w kręgu zainteresowania przedstawicieli wszystkich szczebli administracji publicznej. Percepcja teŝe polityki, jej założeń, procesów formułowania, instrumentów jej realizacji – a takŝe jej skuteczności – jest jednak różna w zależności od tego, z jakiej perspektywy jest ona oceniana. Bez wątplenia, są obszary działań, gdzie interesy różnych podmiotów są, a przynajmniej powinny być, zbieżne. Można więc oczekiwać, że opinie na temat zjawisk i procesów występujących w tych obszarach są zbliżone. Przeprowadzone badania, których rezultaty prezentowane są w tym raporcie, miały zidentyfikować podejścia przedstawicieli różnych szczebli administracji publicznej do kwestii związanych z polityką rozwoju regionalnego, wskazać podobieństwa w podejściach i ocenach oraz pola problemowe, gdzie opinie i oceny są różne.

W tej części Raportu, podobnie jak w dwóch następnym, przedstawione są wyniki wywiadów pogłębionych przeprowadzonych z przedstawicielami samorządów szczebla gminnego, powiatowego i regionalnego województwa mazowieckiego oraz z przedstawicielami administracji centralnej. W rozdziałach tych opinie poszczególnych grup respondentów przedstawiono oddzielnie, w podziale na kategorie respondentów. W części V Raportu znajduje się podsumowanie, dotyczące różnic i podobieństw przedstawianych sądów i opinii³⁸.

3.1 Opinie przedstawicieli samorządów gminnych i powiatowych

Definicje skutecznej polityki rozwoju regionalnego sformułowane były w tej grupie respondentów przede wszystkim z perspektywy lokalnej. Perspektywę tę można takŝe określić jako „perspektywę realizacyjną” – przedstawiane opinie uzasadniane były bowiem doświadczeniami z realizacji różnych programów i projektów na poziomie gminy bądź powiatu. Nieliczne były oceny i opinie odnoszące się do poziomu regionu czy kraju. Ci nieliczni respondenci, którzy poruszali w odpowiedziach skalę regionalną i krajową wskazywali, że zdefiniowanie skutecznej polityki rozwoju regionalnego nie jest zadaniem prostym, gdyż „*zależy to od konkretnego regionu, jego potencjału i możliwości rozwojowych*”. Źeby stwierdzić czy polityka jest skuteczna „*(...) należałoby wyjść od określenia priorytetów dla regionu. Każdy region ma inne problemy, regiony różnią się od siebie. Dlatego priorytety teŝ będą różne*”. A co za tym idzie – jak sugerują respondenci – takŝe ocena słuszności przyjętych polityk i skuteczności ich realizacji.

Elementem oceny skuteczności polityki rozwoju regionalnego jest takŝe „*(...) dostosowywanie elementów realizacyjnych, czyli programów realizacyjnych dla rozwiązywania problemów oraz nakładanie finansowania na to. Oczywiście dalej jest konsekwencja w realizacji, monitoring i te wszystkie elementy, które tu występują. Najważniejsze jest określenie priorytetów z punktu widzenia regionalnego i ich konsekwentne finansowanie oraz realizacja (...). Podam przykład: jeśli dla danego regionu jednym z kilku ważnych elementów jest np. sieć dróg łączących poszczególne miasta oraz łączący region z innymi regionami czy ze stolicą, w tym przypadku Mazowska, to ważnym jest zaplanowanie sieci*

³⁸ W rozdziałach tych przytaczane są obszernie cytaty pochodzące z zapisów przeprowadzonych wywiadów. Wywiady nie były autoryzowane; zapisy poddane zostały korekcie jedynie w zakresie ewidentnych uchybień stylistycznych, utrudniających zrozumienie intencji odpowiadającego na pytania.



dróg, ich klasy i wycenienie wartości, a następnie bardzo konsekwentne realizowanie tej sieci dróg z punktu widzenia regionalnego. Nawet kosztem realizowania w 100%, choć to może zbyt daleko idące, budowy dróg lokalnych i powiatowych”.

W wypowiedzi powyższej zwraca uwagę ponadlokalne widzenie problemów rozwoju. Choć, jak wspomniano wyżej, jest ono rzadkie w tej grupie respondentów, nie jest ono zupełnie odosobnione. Świadczy o tym kolejna wypowiedź, jak prowadzić skuteczną politykę rozwoju regionalnego: „(...) przede wszystkim powinna być solidarność społeczna w pełnym tego słowa znaczeniu. Jesteśmy solidarni, a więc i odpowiedzialni za to środowisko, społeczność, dopiero wtedy możemy sformułować cele i stopniowo je realizować. Oczywiście, ważna jest ścieżka realizacji tych celów, co po kolei realizujemy, które cele są ważniejsze. O tą solidarność będzie trudno, bo solidarność to była na zasadzie znaczka w większości, a nie solidarności ludzkiej i pomocy. Każdy ma swoje Westerplatte, każdy ma coś do zrobienia i to powinno być kawałkiem tej polityki lokalnej i regionalnej. Powinniśmy się zebrać i w zgodzie ustalić, jakie to miasto powinno być. Oczywiście, nie możemy odrywać się od korzeni i zaprzepaszczać historii, bo żeby ustalić dokąd zmierzamy, musimy wiedzieć skąd wyruszamy, w jakim kierunku. Ważna jest tradycja, wartości, które muszą być tego wszystkiego przewodnikiem. Np. gdybyśmy mieli wysoką etykę osobistą, moralność, która by nas strzegła przed korupcją, braniem łapówek, przepisy antykorupcyjne nie byłyby potrzebne. Cały czas wszystko siedzi w nas, w człowieku, musimy przeprowadzać monitoring i podejmować decyzje. Ale powinniśmy to robić razem, w zbiorowości, bo jeśli każdy będzie działał tylko dla siebie, to nie ma mowy o myśleniu społecznym. A przecież polityka regionalna ma służyć społeczności”.

Do solidarności społecznej, kapitału społecznego i współczesnych polskich realiów politycznych odwołują się też inni respondenci. Jeden pytając: „Dokąd zdążamy? Gdzie jest nasza obywatelska odpowiedzialność za słowa, czyny? Gdzie to społeczeństwo obywatelskie, oddolnie zorganizowane i zintegrowane, żeby odpowiedni ludzie chcieli radnymi zostać, żeby potem w radzie czy sejmie był interes państwa, a nie interes polityczny danej grupy partyjnej, która biorąc pod uwagę frekwencję w wyborach, niewiele się liczy, bo to jak ludzie głosują i ile osób głosuje, świadczy o stanie państwa obywatelskiego, taki jak fakt, że co wybory – to inne partie polityczne”. Drugi zaś, stwierdzając: „Zmiany dokonały się, jest nowy system, jest samorząd, tylko teraz ja nie widzę w Polsce spójnej polityki regionalnej dla państwa polskiego, bo ona się zmienia z każdym układem partyjnym, co dwa lata czy trzy, w zależności od tego, kto do władzy się dorwie. Państwo polskie jest jedno, nasze wspólne – i politycy powinni nie patrzeć tak, że ten zaczął i ma mieć sukces, a ja zrobię wszystko żeby on sukcesu nie osiągnął, bo ja chcę potem na tym zrobić kapitał polityczny. Jeśli tak się będzie postępować, to nic nie osiągniemy. Okazuje się, że w latach 80. [red. XX wieku] było nas stać na to żeby stanąć wszyscy razem, teraz nie”.

Pytanie o skuteczną politykę rozwoju regionalnego stało się źródłem refleksji na temat co jest bądź powinno być w polityce regionalnej najważniejsze, i jak taką politykę należy formułować, szczególnie gdy chodzi o województwo mazowieckie, gdzie zlokalizowana jest stolica kraju. Jak stwierdził jeden z respondentów: „(...) cały czas mówimy o rozwoju, a o jaki rozwój nam chodzi? Polityka regionalna powinna w efekcie dawać rozwój gospodarczy, kulturowy, łatwiejsze życie mieszkańcom. To powinno być jej celem. Oczywiście, prawdopodobnie oczekiwania społeczne nigdy nie będą zaspokojone, co wynika z natury ludzkiej. Poza tym myśl i zdolność ludzka, moim zdaniem, nie jest do końca przewidywalna, w którym kierunku, kto i co jest w stanie wymyślić. Postęp cywilizacyjny jest ogromny i w tym postępie my mamy prowadzić politykę regionalną, politykę państwa, każde województwo swoją politykę. Polityka regionalna województwa powinna być integralna z polityką Polski, stanowić jej kawałek. Tym bardziej, że na Mazowszu

jest stolica państwa polskiego. Stąd też można powiedzieć, że polityka regionalna Mazowska powinna być nawet w części dominująca nad innymi regionami, w skali całego państwa. A jak ona ma się do całości polityki państwa? Jak polityka regionalna konkretnego powiatu ma się do polityki regionalnej Mazowska, i jak polityka każdej gminy do polityki powiatu? Bo to wszystko sprowadza się do wykonania w konkretnej gminie, w konkretnej miejscowości, dla konkretnej społeczności ludzkiej. Tylko jest pytanie – czy zadania realizowane w ramach konkretnej polityki będą służyć tylko tej społeczności lokalnej, czy szerszej społeczności? Bo jeśli przebiega autostrada, czy jakaś magistrala gazociągowa czy energetyczna, to ona ma służyć szerszej społeczności, a ta lokalna społeczność tupie, nie chce pozwolić na jej przeprowadzenie. W związku z tym nie ma ani świadomości społecznej, ani politycznej, bo obecnie politycy próbują przyciągać środki finansowe, które służą rozwojowi danego regionu, nie patrząc na rozwój regionalny całego kraju”.

Reakcją niektórych respondentów na pytanie o skuteczną politykę rozwoju regionalnego była generalna ocena alokacji środków finansowych. Według jednego z samorządowców gminnych „... polityka regionalna jest niestabilna, a już na pewno na terenie Mazowska, szczególnie sprawa włączenia w tę politykę środków unijnych, które mają ją wspomóc. Środki te, w moim odczuciu, w dalszym ciągu preferują nieudolność lokalnych decydentów, bo dziś to wstyd, że po dwudziestu latach funkcjonowania samorządu w jakiejś miejscowości nie ma kanalizacji. Ja rozumiem, że w gminach wiejskich to może być problem, bo to są sieci długie i drogie, w związku z czym nie ma na to pieniędzy. Ale jeśli w strefie podwarszawskiej są miejscowości, bardzo znane i znaczące, które w różnych rankingach zajmują wysokie pozycje, a w których nie ma jeszcze kanalizacji i wodę czerpie się ze studni wiaderkiem, to chyba coś nie jest tak”.

Generalnie, skuteczność polityki rozwoju regionalnego respondenci wiążą z konsekwentnym rozwiązywaniem problemów na poziomie gmin. Respondenci ujmowali to w następujący sposób:

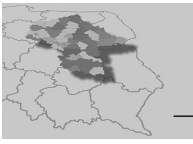
„Coś wymyślić i jeżeli mamy przekonanie, że jest to sensowne – to nie cofnąć się nawet o krok, aby wprowadzić to w życie. Generalnie, to skuteczność decyduje o sukcesie, tylko i wyłącznie, bo z samego opowiadania nic nie wynika, trzeba coś jeszcze zrobić”.

„Skuteczna polityka rozwoju regionalnego polega na ukierunkowaniu działań na poszczególne dziedziny życia, żeby nasz kraj, gmina mogły właściwie się rozwijać. Będę mówił nie globalnie, lecz lokalnie, o potrzebie rozwoju gminy – w tym przypadku miasta. Żeby to miasto w konsekwencji mogło zatrzymywać młodych ludzi, a w konsekwencji stwarzać rozwój intelektualny, fizyczny”.

„Skuteczna polityka rozwoju regionalnego to taka, dzięki której udaje się realizować projekty przygotowane przez samorządy”.

„Skuteczna polityka jest wtedy, gdy postawione cele udaje się zrealizować. Jeżeli polityka regionalna zakłada wprowadzenie w życie zasady konwergencji, konkurencyjności regionalnej, poprawy zatrudnienia i jeżeli są środki, żeby to realizować i my jako samorządowcy możemy z tego korzystać – to jest to skuteczne. Ale tak obecnie nie jest”.

„Myślę, że kryterium (oceny skuteczności) jest liczba doprowadzonych do końca pomysłów. Mnie osobiście zdarza się wycofać z pomysłu, nie często, ale zdarza się. Mam jakiś pomysł, ale po konsultacjach wycofuję się, ale generalnie uważam, że nie powinno to przekraczać 10% pomysłów. Nie wolno rzucać hasła, a potem się z niego wycofywać za każdym razem, albo gdy to jest w większości przypadków, bo wtedy zdecydowanie



tracimy wiarygodność. Natomiast jeśli jest to w małej skali, myślę, że wtedy zyskujemy w oczach ludzi, widać wtedy, że potrafimy słuchać ludzi i brać pod uwagę to co mówią”.

Dla formułowania skutecznej polityki rozwoju regionalnego podstawowa według respondentów jest „adekwatność postulatów do rzeczywistości, położenia i potencjału rozwojowego danego regionu. Należy dokonać racjonalnej diagnostyki i przyjąć pewne priorytety”. Polityka taka to „... w pierwszym rzędzie zabezpieczenie potrzeb ludności (...). Nie ulega wątpliwości, że potrzeby ludzi są pierwszoplanowe, ale zaspokajane powinny być w kontekście możliwości dalszego rozwoju miasta, regionu”.

Poza tym, według respondentów, skuteczna polityka „powinna przede wszystkim być mierzalna. Powinna być ujęta w ramy czasowe. Tak, żeby można ją było ewaluować. Powinna być realna, do osiągnięcia. Nie może stawiać takich celów, które z założenia nie są do osiągnięcia dostępnymi instrumentami czy zasobami. Chodzi o to czy cele, które są postawione w polityce można po prostu osiągnąć tymi instrumentami, którymi dysponuje. Które wynikają z potencjału endogenicznego, z tego co tam województwo, czy region posiada”; „(...) u podstaw każdej polityki leży to, że musi być to polityka, którą da się zmierzyć, skwantyfikować, określić cele, które mają być osiągnięte. Cele muszą być realne, to jest drugie kryterium. Muszą być takie, że można je osiągnąć, tym czym dysponuje region. Muszą być ujęte w ramy czasowe, czyli musi być jakiś okres, w którym są one osiągnięte”; „Przede wszystkim, aby skutecznie można było regiony rozwijać, to trzeba je równomiernie rozwijać, we wszystkich dziedzinach, nie zaniedbując niczego, co potrzebne jest mieszkańcom. W związku z tym realizujemy zasadę zrównoważonego rozwoju, czyli rozwój gospodarczy tak, ale sprawy i społeczne i ekologiczne też są bardzo ważne”; „(...) dla regionu Mazowsza polityka ta, aby być skuteczną, powinna być spójna, opierać się na wielu elementach, przede wszystkim na współpracy instytucji i samorządów przy tworzeniu wspólnego produktu, jakim jest Mazowsze”; powinna prowadzić do sytuacji, w której ma miejsce „(...)wspólne promowanie regionu, współpraca między samorządem, władzami wyższego szczebla, samorządem Mazowsza, władzami krajowymi, sprzyjające promocji regionu na skalę międzynarodową, tworzeniu produktu, marki”.

Według respondentów z tej grupy, miarami skuteczności polityki powinny być przede wszystkim efekty odczuwane na poziomie lokalnym. „Przeprowadzając szkolenie, które miało na celu uruchomienie osób długotrwale bezrobotnych, jeśli znaczna część z tych osób uzyskuje zatrudnienie, wtedy polityka jest skuteczna. Jeśli jest jakiś program, który ma za zadanie uruchomić np. założenie wielu firm przez młode osoby, i po jego realizacji te firmy zaczynają działać na rynku, to wtedy jest skuteczna polityka. Tak należy to mierzyć. Program budowy dróg: faktycznie po roku widzimy, że tych dróg dało się tyle i tyle wykonać, to jest to skuteczne. Muszą być trwałe efekty”. Podawany często miarą skuteczności polityki była liczba osób korzystających z nowej, bądź zmodernizowanej infrastruktury. „Na pewno jednym ze wskaźników, który najlepiej oddaje poziom życia, jest dostęp do infrastruktury. I tak naprawdę dziś sama dostępność infrastruktury jest już postrzegana jako czynnik higieny, jako standard cywilizacyjny. Infrastruktura komunikacyjna, transportowa czy telekomunikacyjna mają też realny, największy wpływ na PKB. (...) Zapewnianie coraz wyższego poziomu rozwoju gospodarczego poprzez zapewnianie coraz wyższej jakości usług edukacyjnych i zdrowotnych. To jest obszar, który się będzie w najbliższym czasie rozwijał, i kwestia dostępności tych dwóch elementów może być takim wskaźnikiem, który będzie kluczowy. Jeden i drugi – i edukacja, i służba zdrowia – to są pochodne PKB. Im wyższe PKB, tym wyższe nakłady na edukację, naukę i służbę zdrowia. Niestety, są u nas cały czas uwarunkowane od tego pierwszego wskaźnika, od poziomu wzrostu gospodarczego”.

Ogólne podejście respondentów do kwestii mierników skuteczności można przedstawić poprzez trzy kolejne cytaty:

„Moim zdaniem to jest tak, że mierzenie skuteczności polityki regionalnej wzrostem zatrudnienia czy wzrostem PKB – to jest bardzo mocne ograniczanie. PKB jest istotne, aczkolwiek jest czynnikiem pozbawionym w ogóle takiego realnego przełożenia na jakość życia ludzi. Wzrost PKB może być bardzo wysoki, a ludziom będzie się dalej żyło tak samo. Będą narzekali, np. na brak udogodnień transportowych. W dobie zdalnej gospodarki wzrost gospodarki nie zawsze przynosi realny komfort”.

„Należy [red: skuteczność] mierzyć w różnoraki sposób. Nie można przyjąć jednego kryterium oceny. Jeżeli chodzi o te twarde programy, to jest oczywiste, jeżeli będzie dobra droga, jeżeli gminy w obrębie naszego powiatu złożą wniosek na kanalizację czy wodociągi, na poprawienie infrastruktury drogowej, uzbrojenie w sieć wodociągową czy kanalizacyjną, w jakiegokolwiek gminie naszego powiatu, od razu stwarza się teren atrakcyjny dla przedsiębiorców, dla inwestorów. Jeżeli u nas jest wysoki poziom bezrobocia (a nawet jest ono jeszcze większe, bo ci co mają powyżej dwóch hektarów, to nie są zarejestrowani jako bezrobotni, ale de facto są bezrobotni), i jest tania siła robocza w porównaniu z Warszawą czy okolicami Warszawy, z tymi okolicznymi powiatami, ale no żeby tutaj ktoś zainwestował, to przede wszystkim musi być infrastruktura, musi być wodociąg, kanalizacja. I wtedy można poszukiwać inwestora, który wybuduje jakiś zakład i zatrudni 100, 200 czy 300 osób. I to w perspektywie, za kilka lat to dopiero da efekt”.

„(...) kryteriów oceny powinno być wiele. Klasyycznym, menadżerskim, jest kryterium osiągnięcia celów. Jeśli zakładamy sobie jakieś cele i osiągniemy je, wówczas możemy mówić o najbardziej wiarygodnym mierniku efektywności tych środków. Więc nie tylko procentowe wykonanie określonych zadań, które czasami są mniej lub bardziej potrzebne z punktu widzenia rozwoju regionalnego. Osiągnięcie określonych celów powinno być podstawowym miernikiem. Czyli taki miernik według mnie jest. Na poziomie mojego miasta jest to miernik realizacji strategii zrównoważonego rozwoju”

Zaprezentowany został także pogląd zwracający uwagę na sytuację swoistego przymusu wynikającego z relacji: wójt / burmistrz – rada gminy. Pogląd ten został sformułowany w następujący sposób: *„Skutecznością jest również możliwość obrony przed żądaniem i oczekiwaniami różnych środowisk, dotyczących otrzymania olbrzymich pieniędzy w celu ich bezsensownej konsumpcji, często konsumpcji po prostu marnującej te pieniądze. Bo jeżeli np. mamy wójta lub burmistrza, który lekką ręką wydaje pieniądze na kluby sportowe, nie analizując co się tam dzieje, czy są wyniki i jaki jest cel ich działalności. Tylko rozdaje pieniądze, bo ulega naciskom. Albo bez ograniczeń daje pieniądze na szkoły, co też nie ma większego sensu, jeżeli te środki są zbyt duże, bo jest taka granica, że wydana złotówka daje jakiś efekt, a powyżej tej granicy ona nic nie daje, jest nieefektywnie pożerana. To wszystko się wiąże z tą adekwatnością, no i ze skutecznością wyborczą, bo jak nie mamy większości w radzie, to wtedy trzeba się poddawać takim naciskom”.*

Respondenci zostali też poproszeni o ustosunkowanie się do kwestii regulacji prawnych dotyczących prowadzenia polityki rozwoju regionalnego. Zdania w tej kwestii były podzielone, ale generalnie przeważała opinia, że największym problemem jest niestabilność tychże regulacji. Jak stwierdził jeden z respondentów: *„Nie ma problemu z tym, czy ustawa ma być bardziej szczegółowa, czy mniej szczegółowa. Nie ma problemu, czy ma być ich mniej, czy więcej. Problemem jest ich stabilność. Określone zasady i warunki gry. Jak w meczu piłkarskim. Jeśli je znamy i nie ulegają one zmianom, ale jedynie jakimś bardzo małym, drobnym korektom, wówczas każdy uczestnik tej gry dobrze przygotowuje się do niej. Przede wszystkim stabilne przepisy. Im bardziej uproszczone, tym lepsze z punktu widzenia*



skuteczności wykorzystania poszczególnych środków, w tym przypadku europejskich. To jest dla mnie oczywistość”.

Uproszczenie regulacji było też jednym z postulatów dotyczących pożądanych zmian. *„Jeśli chodzi o podsumowanie jednym zdaniem: uproszczenie. (...) Druga rzecz to stabilność. Trzecia to dostosowanie prawa polskiego do europejskiego. Zapewniwszy poprawnie te trzy elementy, można śmiało działać”.* Wskazane również jest *„(...) uporządkowanie systemu finansów publicznych. I uporządkowana struktura finansowania samorządów lokalnych. Obecnie jest tak, że miasta o dużym potencjale wzrostowym, ich zdolności dotyczące rozwoju są bardzo ograniczane przez system finansowania jednostek terytorialnego. To przede wszystkim wynika z regulacji prawnych, więc to nie jest problem tego, że jest za mało pieniędzy. Tylko one są nie tam, gdzie potrzeba. To jest problem. Cała polityka rozwojowa państwa opiera się obecnie na mechanizmie wyrównawczym. Takim »janosikowym«, że zabieramy bogatym i dajemy biedniejszym”.* Wypowiedź ta wybiega daleko poza kwestie regulacji dotyczących wykorzystania funduszy unijnych. Wskazuje na dostrzeganie występowania szerszego problemu związanego z obecnym kształtem systemu finansów publicznych, który wpływa na wysokość środków finansowych trafiających do różnych kategorii gmin.

Przedmiotem wielu dyskusji dotyczących wykorzystania środków unijnych był i jest udział w finansowaniu projektów, określanych jako miękkie i twarde. Respondentom zadano pytanie: czy priorytet mają mieć tzw. projekty twarde, czy miękkie? Podejście respondentów dobrze charakteryzuje reakcja: *„(...) wkracza Pan w dyskusję już akademicką. To jest potrzebne i to. Należy zachować odpowiednie proporcje, bo jest wiele zadań inwestycyjnych, które wymagają dużego zainwestowania. Skala dofinansowania miękkich, społecznych projektów to jest minimalny udział”.*

Jednakże sprawa podziału środków na kategorie: projekty miękkie i twarde nie była i wciąż nie jest taka oczywista. Z niektórych wypowiedzi można wysnuć wniosek, że przy braku środków pojawiają się dylematy, dotyczące „tych najważniejszych priorytetów”. Jak zauważa jeden z respondentów: *„Uważam, że infrastruktura jest rzeczą podstawową i najważniejszą. Oczywiście, drogi można zrobić później, a może położyć nacisk na stan techniczny szkół, ich wyposażenie, bo to da możliwość kształtowania nowego pokolenia. W rozwoju człowieka coś można zgubić po drodze i tego już się nie odbuduje nigdy, bo w miarę wzrastania człowiek nie da już się tak uformować w którymś momencie. W związku z tym ja mam dylemat: czy właściwie prowadziłem politykę lokalną rozwoju tego miasta?”.* Zmienia się też, w niektórych przypadkach, podejście do projektów miękkich. Oddaje to dobrze cytata: *„(...) ja obecnie idę w tym kierunku bardziej społecznym. Inwestycję w infrastrukturę są ważne, ale na nic się nie zdadzą, jeśli ducha w człowieku nie zmienimy, nie wytworzymy w nim woli, czyli inwestycje w kapitał ludzki dla tych, którzy nie mają woli i chęci do pracy, włączenia się w życie społeczne, mają niskie podstawowe potrzeby. Oczywiście, to jest ciężka praca, potrzebuje dużo pieniędzy, i przede wszystkim ludzi z charyzmą, którzy chcą się tym zająć”.*

Część respondentów optuje zdecydowanie za projektami twardymi: *„Odpowiedzią na pytanie co jest ważniejsze – czy projekty miękkie, czy twarde dla społeczności lokalnej pokazują drzwi UMiG, gdzie pojawia 10 osób w sprawie drogi i tylko dwie w sprawie środków europejskich na rozwój przedsiębiorczości. W taki sposób tworzymy priorytety”; „My sondujemy też ludzi. Wiadomo, że w mieście przydałby się basen. Wychodząc na przeciw temu, czego ludzie oczekują od miasta. Stwarzając bazę infrastruktury daje się możliwość rozwoju”. „(...) ważniejsze dla nas są jednak środki wydatkowane na infrastrukturę. Nie chciałbym być odebrany, że nie doceniam tego, że należy ludzi edukować”, „Bezwzględnie twarde, na infrastrukturę nawet 70%, a na te miękkie w granicach 30%”.*

Optujący za projektami twardymi powodowani są też wielkością dostępnych środków. Wynika to z wypowiedzi, takich jak ta: „Jeżeli chodzi o alokację środków, uważam, że w tej chwili jednak za dużo jest ich przeznaczanych dla projektów miękkich. Są to projekty bardzo wartościowe, jak wyrównywanie szans, inwestowanie w jednostkę ludzką. Jak najbardziej to powinno zostać, ale środki na projekty twarde powinny być dużo większe”; „W tej chwili czujemy deficyt, jako samorządy, tych środków na projekty twarde jest dużo, dużo za mało. Jest olbrzymia konkurencja, wnioski składa 300 podmiotów, dotacje dostaje 10%. Mówi się, że jest dużo środków na ochronę środowiska, a tak naprawdę jest ich bardzo mało, biorąc pod uwagę potrzeby w tym zakresie. Tak samo jest ze środkami przeznaczanymi na infrastrukturę sportową. Jeśli chodzi o projekty miękkie, to tych środków jest wystarczająco, w niektórych przypadkach nawet za dużo. Na projekty ekologiczne, infrastrukturę sportową, drogową środków jest za mało, co powoduje, że tych różnic w stosunku do krajów Unii nie jesteśmy w stanie nadrobić”.

W niektórych odpowiedziach można było zauważyć poirytowanie i frustrację, wynikające z doświadczeń z finansowaniem planów rozwojowych ze środków unijnych. Unaocznia to cytat: „Nie ma dnia, żeby ludzie nie dzwonili do Urzędu, że mają pieniądze unijne na szkolenia. Moi pracownicy odczuwają przesył szkoleniami. Od kilku lat próbujemy pozyskać środki na projekty twarde, ale ich nie ma. Przygotowujemy projekty, wydajemy na to pieniądze, utrzymujemy pracowników, spowalniamy nasze inwestycje – na Mazowszu jest tragedia – dopiero te pieniądze europejskie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego zaczynają być wydawane, a dostajemy głównie takie odpowiedzi: „Państwa wniosek jest bardzo dobry, pod względem formalnym bez zastrzeżeń, ale jest na liście rezerwowej i nie doczekał się pieniędzy”. Ja nie mówię, że nie dostajemy, bo dostajemy pieniądze na projekty twarde, ale to nie są strasznie wielkie pieniądze. Gdybym chciał pieniądze na szkolenia i projekty miękkie, to bym wziął 30-40 mln złotych. A w życiu nie wezmę tyle z twardych! Na twarde rzeczy, czyli drogi, szkoły, ochronę środowiska szeroko rozumianą, w ramach RPO jest 1 mld 800 mln euro, a na miękkie programy jest prawie miliard euro. Biorąc pod uwagę, że projekty inwestycyjne są bardzo drogie, to po prostu nie wiem, dlaczego ktoś to tak wymyślił! Takie proporcje podziału środków finansowych nie wydają się zbyt racjonalne w stosunku do istniejących potrzeb! Do tego jeszcze – jest taka stara zasada, że nikt nie powinien być sędzią we własnej sprawie – te pieniądze dzieli marszałek, i często większość tych pieniędzy bierze na swoje własne zadania. Przecież tak nie powinno być, że większość pieniędzy przeznaczanych na drogi idzie na drogi wojewódzkie. One są potrzebne, ale jest jeszcze ok. 300 gmin i 40 powiatów, i są setki wniosków”.

Dostrzegając znaczenie projektów miękkich, respondenci zwracają uwagę na racjonalność dokonywanych wyborów: w przypadku różnych samorządów racjonalność może mieć wiele kryteriów, a ich lista zależeć będzie od specyficznej sytuacji lokalnej. Zwraca się także uwagę na konieczność koncentrowania projektów miękkich na wybranych problemach: „Jeżeli chodzi o te projekty miękkie, to powinny one być zdecydowanie adresowane do środowisk, które wymagają przekształcenia i pomocy, myślę tutaj o środowiskach patologicznych, środowiskach biedy, o tych, którzy są w naprawę trudnej sytuacji finansowej; często jedno z drugim idzie w parze”.

Ocena twarde czy miękkie zależy od potrzeb i dostępnych środków. Potrzeby są tak duże, że samorządy są w stanie wykorzystać wszystkie dostępne środki unijne: „Jeśli można dofinansować z kapitału ludzkiego sfinansowanie nowego oddziału w przedszkolu lub szkolenie dla kadry w szkole, miasto też chętnie skorzysta. Interesują nas wszystkie sfery”.

W odpowiedziach dotyczących wyboru między różnymi kategoriami projektów pojawił się jeszcze wątek: dostępności środków z UE w przyszłości. Jeden z komentarzy brzmiał: „(...) dlaczego twarde projekty? Bo tzw. przyszłość finansowania zaraz się skończy,



jeśli chodzi o pozyskiwanie środków z UE: będzie ich coraz mniej, a potrzeb jest coraz więcej, bo wszystkie samorzady nauczyły się przygotowywać stosowne projekty”.

Jeśli zdecydowanie wskazuje się na projekty miękkie jako ważne, a nawet priorytetowe – to z sugestiami w jakich sytuacjach, czy pod jakimi warunkami powinny być one realizowane. Dla przykładu: „(...) programy szkoleniowe, jeśli mają być realizowane, powinny iść bardziej w potrzeby gospodarki. Chociaż trudno to planować, bo potrzeby się zmieniają, ale taki generalny kierunek”; „O szkoleniach powinien decydować pracodawca prywatny, samorządowy. Oni wiedzą najlepiej, jakie są potrzeby, a tutaj niekiedy robi się szkolenia po to, by wydać pieniądze”; „Projekty miękkie to również jest wiele kategorii. Pod pięknymi hasłami, czasami. Dla mnie najlepszymi ofertami projektów miękkich jest inwestycja w rozwój człowieka. System stypendialny jest dobrym przykładem. Rozwój takich elementów, jak np. rozwój dobrej marki turystycznej regionu. By rozwinąć dobrą markę, trzeba środków na projekty miękkie i twarde, czyli infrastrukturę. To są elementy długofalowe. Ograniczyłbym zdecydowanie te środki, a jest ich dość dużo, przeznaczone są na tzw. szkolenia oraz pomoc społeczną. Wydaje się, że zbyt dużo – choć nie wszystkie, ale powinno się je ograniczyć”.

W niektórych przypadkach dystans i ostrożność w stosunku do projektów miękkich wynikają ze złych doświadczeń z przeszłości: „Kilka organizacji parę lat temu pozyskało bardzo duże środki (w poprzedniej perspektywie finansowej), na tzw. aktywizację osób niepełnosprawnych. Śmiesznym, ale i prawdziwym elementem było to, że te organizacje szukały do realizacji osób niepełnosprawnych. Po prostu takich osób na rynku nie było. Były przypadki, gdzie jedna osoba funkcjonowała w projektach dwóch organizacji. (...) To jest największe marnotrawstwo środków finansowych”.

Złe doświadczenia to także brak kontynuacji działań podejmowanych w projektach. W przypadku wielu projektów miękkich kontynuacja ta jest sprawą istotną. Zazwyczaj bowiem projekty ograniczone czasowo nie prowadzą do pożądanych, głębokich przemian. Podawanym przykładem była sfera pomocy społecznej: „Jeśli chodzi o środki na pomoc społeczną, to jest w każdej gminie, każdym mieście od lat ukształtowany system pomocy społecznej. Wynika z ustawodawstwa oraz aktywności samorządu. Nagle pojawiają się nowe środki na pomoc społeczną. W danym roku coś poprawiają, w jakiś sposób uaktywniają pewne środowiska. W następnym roku z tych środków nie ma nic”.

W obecnej perspektywie finansowej, zamiast sektorowej, zastosowana została tematyczna koncentracja środków. Pytania zadane respondentom dotyczyły oceny tego rozwiązania. Diagnostyczne wydaje się stwierdzenie, że „(...) z perspektywy konieczności pozyskania środków to trudno ocenić. Samorząd to jest taka instytucja, która jak ma pozyskać środki i jak widzi świateczko, to się o nie stara”. Jednakże zmiana sposobu koncentracji środków ułatwiła niektórym samorządom dostęp do finansowania: „(...) w tamtym systemie nie mieliśmy możliwości ubiegania się o środki. W tym systemie ta możliwość jest. Wtedy było to dla obszarów wiejskich, miast do 5 i 10 tysięcy. W chwili obecnej jest prawie zlikwidowana ta bariera, i stąd mamy możliwość ubiegania się”. Generalnie, tematyczna koncentracja środków znalazła więcej zwolenników. Warto tu jednak przytoczyć dwie wypowiedzi respondentów: pierwsza to ogólna refleksja dotycząca skutków przyjętego rozwiązania: „Trudno jednoznacznie odpowiedzieć, który sposób był lepszy. Na pewno dzisiejsza alokacja jest bardziej rozdrobniona. Im bardziej rozdrobniona jest dystrybucja środków, tym bardziej – z punktu widzenia rozwoju regionu – nie osiągnie się dobrych efektów. Będą one mniejsze. Niektóre regionalne projekty wymagają dużego nakładu środków, kosztem ograniczanie tych na mniejsze, lokalne. Z tego punktu widzenia poprzednia perspektywa była lepsza, jako klasycznego patrzenia na rozwój regionalny. Najlepsza byłaby jednak perspektywa poprzez realizację określonych celów, ale takie

podejście nie jest zapewne do przyjęcia również przez Komisję Europejską. (...) Realizacja poprzez cele, w obecnej perspektywie wydaje się najbardziej uzasadniona. Dziś w strategii rozwoju województwa mazowieckiego określono pewne cele do realizacji. Za pomocą tych środków i mechanizmów, które są nałożone na dystrybucję środków europejskich, nie da się większości z nich zrealizować. Gdyby były te same środki, ale inne mechanizmy dystrybucji, być może zupełnie inaczej władze sejmiku mazowieckiego lub innego podeszłyby do prognozowania rozwoju regionalnego. Taki mechanizm wymusza dzielenie się z każdą gminą każdym priorytetem, tym kawałkiem tortu. W efekcie osiąga się jakieś tam efekty lokalne, wyborcze. Nie osiąga się perspektywy regionalnej. Można mówić o różnych elementach rozwoju. Np. rynek pracy: mamy dziś na rynku pracy ogromne dysproporcje. Na jednym biegunie jest Warszawa, gdzie nie ma prawie w ogóle bezrobocia, na drugim biegunie jest inne większe miasto, powiedzmy Radom, gdzie jest około 20%. Dziś, w obecnych uwarunkowaniach, są pewne proporcje. Wskaźniki preferują Radom, ale nie zawsze dają impuls w działaniach do zmniejszenia tego bezrobocia o połowę. Nie ma takich możliwości formalno-prawnych. Takich przykładów można mnożyć w różnych elementach". Druga wypowiedź dotyczy sytuacji Warszawy: „(...) jest taka luka pomiędzy programami, które są osadzone centralnie, które mają na celu wspieranie pewnych sektorów gospodarki, takich jak: sport, drogi, kultura, zdrowie, badania, rozwój, turystyka – a programami regionalnymi. Programy regionalne mają bardzo lokalny wymiar. Ze względu na ilość środków oraz poziom tych środków, często nie przystają do potrzeb aglomeracyjnych, więc rozwiązaniem jest tworzenie w kolejnych perspektywach programu metropolitalnego. To jest jedyne rozwiązanie, tak naprawdę. Być może z mniejszym poziomem dofinansowania, bo wiadomo, że miasta sobie lepiej radzą z montażem finansowym niż gminy. Ale który będzie programem uszytym pod potrzeby metropolii?”.

Te dwie wypowiedzi wskazują, że to generalnie dobrze postrzegane rozwiązanie ma też wady. Te najważniejsze to „rozdrabnianie się”, czego efektem jest nierealizowanie celów ważnych z punktu widzenia całego regionu, brak możliwości finansowania projektów w niektórych dziedzinach, bądź brak możliwości realizacji projektu w jego oryginalnym kształcie. Jeden z respondentów zauważył, że: „(...) w ogóle nie ma działania dla sportu. (...) Jest Euro 2012, sport wydaje się od starożytności być jednym z najważniejszych elementów życia społecznego, a my wpisujemy go w turystykę, kombinujemy: sieć ścieżek rowerowych, wypożyczalni – fajna rzecz, ale sztuczna zupełnie, ale żeby się wpisać, musimy to zrobić. Jest 400 wniosków, a tylko 120 mln środków na całe Mazowsze, w tym cztery, łącznie z naszym, znane mi wnioski są na łączną kwotę 120 mln zł, więc jak podzielić to wszystko na małe kwoty, to będzie dramat”.

3.2 Opinie przedstawicieli samorządu wojewódzkiego

Skuteczna polityka rozwoju regionalnego to według respondentów przede wszystkim „taka, która powoduje rozwój wszechstronny. Rozwój wszechstronny, który można nazwać cywilizacyjnym – to jest więcej niż rozwój gospodarczy, i nie da się go zmierzyć tylko wysokością produktu regionalnego czy innymi miarami ekonomicznymi, np. czysto finansowymi, jak dochody osób indywidualnych, gospodarstw domowych, przedsiębiorstw czy władzy publicznej. To wszystko jest ważne, ale nie wystarcza i często bardzo ważne składniki rozwoju cywilizacyjnego nie dadzą się uchwycić w ten sposób. (...) Czasem ważniejsze od tego, ile się na bieżąco produkuje i ile się na bieżąco zarabia. (...) Ten sam samorząd wojewódzki, powiatowy, czy miejski może inwestować np. w oświatę, przestrzeń publiczną, obiekty użyteczności publicznej, ochronę środowiska



i krajobrazu kulturowego, i inne różne niematerialne wartości, ale może też inwestować w coś, oświata do pewnego stopnia jest takim przykładem, czego skutki da się zmierzyć materialnie, ale po wielu latach”.

Perspektywa Mazowsza pojawia się w definicji: „Skuteczna polityka regionalna byłaby wówczas, gdyby w pełni udało się zrealizować i wyrównać szanse poszczególnych sub-regionów w województwie mazowieckim”.

Inne, pragmatyczne i zorientowane na proces sposoby definiowania skutecznej polityki zawarte zostały w stwierdzeniach: „W mojej ocenie skuteczna polityka regionalna będzie miała miejsce wtedy, kiedy wszyscy jej uczestnicy będą mogli zawierać poszczególne porozumienia (mam tu na myśli udział administracji rządowej). My Strategię Regionalną Rozwoju Kraju realizujemy poprzez pryzmat naszej strategii rozwoju do 2020 roku, ta strategia jest podstawowym elementem działalności samorządu województwa. Z tej strategii wypływają wszystkie pozostałe dokumenty strategiczne, planistyczne, wykonywane na poziomie województwa, łącznie z RPO woj. mazowieckiego na lata 2007-2013, który jest największym regionalnym programem operacyjnym w skali krajów nowej Unii”; „Skuteczna polityka rozwoju regionalna to przede wszystkim wykorzystanie wszystkich możliwości związanych z planowaniem polityki rozwoju regionalnego, ale też i finansowaniem tegoż rozwoju, z wykorzystaniem wszystkich dostępnych instrumentów, w tym również instrumentów pochodzących z UE – w celu maksymalizacji efektów i rezultatów pożądaných do osiągnięcia na poziomie każdego szczebla samorządu terytorialnego, czyli poczynając od szczebla samorządu gminnego, poprzez samorząd powiatowy i wojewódzki, Ni mniej, ni więcej – maksymalizacja efektów z punktu widzenia realizacji oczekiwań pożądaných przez społeczność lokalne. To definicja bardziej praktyczna”.

Jeśli chodzi o miary skuteczności polityki, w odpowiedziach wskazywano przede wszystkim na konieczność bardziej analitycznego podejścia do jej oceny. Respondenci stwierdzali: „(...) żeby ocenić, czy i na ile polityka jest skuteczna, należałoby zderzyć przede wszystkim założenia, a następnie poprzez wskazanie celów takiego czy innego programu, dostępnych środków w tym programie, planowanych rezultatów czy produktów, a w konsekwencji na końcu tej drogi przeanalizowanie i dokonanie oceny czy i na ile cele, które sobie założyliśmy w ramach określonego czasu, okresu, w ramach zdefiniowanych środków finansowych, zostały osiągnięte, czy też nie (...). W każdym razie, by zmierzyć efektywność, należy porównać to, co zakładamy w ramach danego programu, czy cele zostały osiągnięte, czy są realizowane zgodnie z założonym programem, np. gdy mamy tutaj opóźnienia – to z czego te opóźnienia wynikają: czy z wad programu, czy zaniechań, a być może z braku umiejętności urzędników, którzy te programy wdrażają na etapie samych instytucji wdrażających, czy na etapie beneficjentów? Jest tutaj wiele aspektów, które należałoby ocenić – czy i na ile program został zdefiniowany poprawnie i czy jest realizowany efektywnie?”. „(...) skuteczność taka powinna być mierzona wieloaspektowo. Mogą być to mierniki czysto ilościowe, związane chociażby z ilością wybudowanych dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich, z kwestią analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego w wyniku realizacji tych projektów. (...) Dużo ważniejsze jest jednak kompleksowe spojrzenie – nie na poszczególne typy działań interwencji, tylko bardziej na ile te wszystkie działania, i czy one de facto ze sobą korespondują – na ile one wpływają na zrównoważony rozwój życia danej społeczności? To nie jest tylko ocena dostępnej ilości środków czy wskaźników rozumianych jako ilościowe. Tu należałoby przeprowadzić analizę wielokryterialną społeczno-gospodarczą, a mianowicie – czy i na ile w wyniku interwencji (skierowania strumienia finansowania zewnętrznego bądź wewnętrznego) życie tej społeczności w miastach, definiowanych jako osiedla – czy i na ile zmieniła się rzeczywistość? Mamy już tu wszystkie elementy społeczne, gospodarcze, komunikacyjne, edukacyjne, całe spectrum spraw, które należałoby przeanalizować.

Wtedy można powiedzieć, czy dany program był pożądanym, na ile został właściwie zdefiniowany i na ile ta rzeczywistość, ta społeczność, ta gmina została w wyniku tego programu zmodyfikowana, na ile to miało wpływ na zrównoważony rozwój regionalny, który jest elementem pożądanym na Mazowszu”.

Proponowane miary skuteczności odbiegały od schematycznych. „Pierwszym elementem w mojej ocenie byłaby bezpośrednia możliwość dowolnego przemieszczenia się wszystkich mieszkańców regionu w dowolne punkty województwa. (...) Druga rzecz, bardzo ważna, to poziom rozwoju bazy dydaktycznej, szkoleniowej w ośrodkach subregionalnych. (...) Kolejnym elementem jest możliwość rozwoju przedsiębiorczości, implementacji innowacyjnych metod technologicznych do przedsiębiorstw (...), zmniejszenie dystansu do najlepszych krajów – najlepszych w ramach tej samej kultury”.

Za niezbędne warunki formułowania skutecznej polityki rozwoju uznawano: istnienie wizji docelowej, istnienie strategii jej osiągnięcia, odpowiednie warunki prawne, egzekwowanie prawa i szeroki udział społeczeństwa w formułowaniu polityki. Niektórzy respondenci zwracali uwagę na konieczność dalszej decentralizacji państwa i przekazanie większych kompetencji władzy stanowiącej. Wynika to z różnych przesłanek. Jedną z nich jest konieczność eliminacji arbitralnych decyzji, nieopartych na diagnozie i ocenie występujących potrzeb. Poza tym, to w regionach różnymi przedsięwzięciami uzupełnia się działania finansowane ze środków unijnych. Regiony są przestrzennymi i organizacyjnymi ramami działania samorządów lokalnych. Jeden z respondentów stwierdził: „Władza stanowiąca powinna w tym zakresie dostać więcej władzy, zwłaszcza samorządy regionalne, ponieważ to one są rodzajem bytów istotnych w systemie krajowym i unijnym. (...) Ale teraz o wszystkim decydowała władza wykonawcza, to jest niedopuszczalne. To jest wielki błąd systemowy i należy go naprawić, zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym. A na poziomie całej UE oczywiście konsekwentnie więcej władzy dla PE, z tym, że on już sporo tej władzy ma. PE ma część realnej władzy nad strategią rozwoju i nad funduszami rozwojowymi, podczas gdy Polski parlament i parlamenty regionalne nie mają”.

Problemem jest więc według respondentów wciąż za duża centralizacja. Wskazano także na „(...) dramatyczny brak strategii rozwoju kraju. Od wielu lat żaden rząd nie był w stanie jej uchwalić, przygotować takiego projektu, który by parlament przyjął. W rezultacie powstają takie tworzone naprędce, doraźne strategie. Bo muszą być ramy rozwoju, bo trzeba było mieć jakąś podkładkę pod programy operacyjne. Ale to jest zaczynanie od niewłaściwego końca. Musi być opracowana, po szerokich konsultacjach społecznych, strategia rozwoju kraju, z nią blisko skoordynowane regionalne strategie rozwoju. I z nimi blisko RPO”.

Jeśli chodzi o opinie na temat finansowania projektów twardych i miękkich, to charakterystyczna dla tej grupy respondentów jest opinia, iż „w projektach miękkich zaszła ważna jakościowa zmiana”. Jak zauważa jeden z respondentów: „Projekty miękkie kilka lat temu kojarzyły się wyłącznie ze szkoleniami, nabrały nawet złego znaczenie. Dzisiaj to wygląda zupełnie inaczej. Gdy np. zamiast jakichś jednodniowych szkoleń są finansowane studia podyplomowe z testami i egzaminami, to dochodzimy do bardzo dobrych projektów miękkich”. Generalnie, obie kategorie projektów uznane zostały za ważne: „Oczywiście jedne i drugie. Tutaj tylko pojawia się kwestia proporcji. Jest nadmierny kult projektów twardych, już częściowo przełamany przez to, że POKL i jego część krajowa jest bardzo duża”. Sugeruje się też pewne ograniczenia dotyczące wielkości środków i zakresu tematycznego: „Projekty miękkie nie powinny przekroczyć nigdy swoimi kosztami projektów twardych, powinny stanowić 1/4 do 1/3 wszystkich nakładów rozwojowych, a konkretnie oświatowe i edukacyjne plus kształcenie ustawiczne, badania naukowe podstawowe i stosowane, oraz kultura i turystyka. To wszystko teraz szczęśliwie jest, zarówno w Polsce, jak i w RPO i w obu komponentach PO KL”.



W odpowiedziach zwraca się także uwagę na pożądaną komplementarność tych dwóch kategorii projektów: „Czasami się słyszało i mówiło, że gminy preferują środki z EFRR-u – na drogi, kanalizację, wodociągi, nie bardzo widząc potrzebę finansowania projektów miękkich. To było doświadczenie agendy poprzedniej, 2004-2006. Dzisiaj to się zmienia. Otóż samorządy terytorialne, szczególnie gminy, dzisiaj dostrzegają, że infrastruktura jest niezbędna, by poprawiać standard naszego życia, ale nie da się wdrożyć żadnego przedsięwzięcia o znaczeniu innowacyjnym, które ma zmienić rzeczywistość, jeżeli nie wesprzemy tego podnoszeniem umiejętności, kwalifikacji – i to bez względu jakiej sfery dotykamy: czy mówimy o urzędnikach, czy podmiotach gospodarczych, czy o sferze pozarządowej”.

Tematyczna koncentracja środków uznana została za rozwiązanie służące skuteczności prowadzonej polityki rozwoju. Niektórzy respondenci twierdzili: „(...) prawdopodobnie cenne byłoby jeszcze większe skoncentrowanie środków na wybranych tematach. Teraz jest duże rozproszenie – i w rezultacie chyba w żadnym z tych tematów żaden kraj nie jest w stanie osiągnąć skoku rozwojowego. Jest w mnóstwie miejsc po trochu. Jako przykład można podać inwestycje. Drogi – tu 10 km, tam 20 km, tam 50 km, a to nie jest sieć, np. sieć wojewódzkich dróg na Mazowszu, które są najróżniejszej jakości, od super nowoczesnych po gruntowe, więc dzięki funduszom europejskim ta sieć jako sieć się nie poprawia, zmiany są punktowe. Jak się popatrzy na mapy takich inwestycji, to jest to mapa bardzo rozproszona”; „Weźmy teraz projekty miękkie, np. uczelnie wyższe. Część z nich dostaje a to budynek, a to dwa, a to trochę sprzętu, a inne nic nie dostają, ale ani jedna, ani jeden rodzaj tych uczelni nie otrzymują możliwości skoku o te dwadzieścia lat naprzód, do poziomu zachodniej Europy”.

3.3 Opinie przedstawicieli administracji rządowej

Skuteczną politykę rozwoju regionalnego definiowano:

- szeroko, jako „świadomą i celową działalność podmiotów publicznych w zakresie realizacji polityk o znaczącym oddziaływaniu terytorialnym”;
- wąsko i konkretnie: „(...) to jest polityka odpowiadająca na potrzeby regionów”;
- ze wskazaniem jakim celem ma służyć: „zapewniająca spójność społeczno-gospodarczą regionów, czyli dąży do wyrównywania poziomów między regionami tak, aby rozwój państwa przebiegał równomiernie w różnych regionach – żeby nie występował na obszarze Polski obszar, który jest znacząco biedniejszy od innych”.

W odpowiedziach wskazywano na ograniczenia skuteczności polityki rozwoju regionalnego, wynikające z naturalnych procesów polaryzacji rozwoju: „Oczywiście, nie jest możliwe kompletne zrównanie poziomu rozwoju tych obszarów, ponieważ zawsze naturalne jest, że w takim rozwoju gospodarczym są ośrodki, metropolie, które promieniują, przyciągają więcej kapitału finansowego i ludzkiego, i one zawsze się lepiej rozwijają, i oczywiście są naturalnymi liderami”. Zauważano także, że „(...) trudno jest właściwie zdefiniować potrzeby regionów, też na to nie ma narzędzi, metodologii – i w gruncie rzeczy my się dopiero uczymy tego”. Dosadny komentarz dotyczący alokacji środków w kontekście potrzeb regionów brzmiał: „(...) do tej pory po prostu pieniądze dla regionów szły tam, gdzie ktoś mocno krzyczał. Tak naprawdę teraz MRR, departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, który się tym zajmuje, przygotowuje taki dokument – Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego, i tam, w tej strategii to jest w ogóle novum w skali kraju, że pieniądze do regionów będą szły tylko z jednego źródła, czyli poprzez MRR”; „(...) polityka rozwoju regionalnego skuteczna dopiero będzie i być może dążymy do tego,

trudne to jest do rozegrania, bo konkretni ministrowie i grupy interesu stracą na tym, bo nie będą takimi dystrybutorami pieniędzy. Ktoś, kto daje pieniądze to jest ważny, więc nie będą jeździć pielgrzymi z różnych części kraju do różnych ministrów, tylko powiedzmy tym miejscem, do którego będą jeździć, będzie MRR, ale też tak do końca nie będzie, bo mają być jasne kryteria i zasady, tak jak to jest ze wszystkimi środkami unijnymi. Nadzieja jest też taka, że niedługo polskie środki publiczne będą w taki sam sposób dystrybuowane”.

W odpowiedziach pojawiały się także wątpliwości, dotyczące skuteczności dotychczas prowadzonej polityki i sposobów dochodzenia do spójności społecznej i terytorialnej. Często formułowane były opinie w stylu: „(...) polityka regionalna powinna się skupiać na tym, aby te regiony były bardziej konkurencyjne, by mogły koncentrować wysiłki finansowe na te przedsięwzięcia, które stwarzają szanse rozwoju. Każdy region powinien o to dbać, a z drugiej strony w skali makro (w skali kraju, o co dba Minister Rozwoju Regionalnego) powodować, że te różnice się nie zwiększają”.

Kryteria, jakie powinna spełniać skuteczna polityka rozwoju, to przede wszystkim prawidłowo sformułowane cele tejże polityki. Opinie te wiązano z możliwością realizacji tych celów. Jak zauważa jeden z respondentów: „Trafność w określeniu celów. Czy zostały trafnie postawione? Czy przeznaczone środki na te cele są rzeczywiście tymi, które są istotne z punktu widzenia rozwiązania problemu?”. Inny stwierdza: „Najważniejsza jest zasada koncentracji i efektywności, polegająca na takim gospodarowaniu środkami, by jak najlepiej je wykorzystać, czyli wspierać tylko te najważniejsze z punktu widzenia celów i programów obszary tematyczne i geograficzne, przy współudziale różnych podmiotów na wszystkich szczeblach terytorialnych. Pojęcie efektywności oznacza jednocześnie spełnianie trzech przesłanek: skuteczności (w realizacji postawionych celów), korzyści (w postaci pozytywnych efektów) i ekonomiczności (czyli wysoki współczynnik obrazujący relację wartości uzyskanych efektów do poniesionych nakładów, ale także celowość i rzetelność)”.

Jako kolejne kryterium wskazywano „(...) porządek prawny, który pozwalałby na realizowanie tej polityki regionalnej, z uwzględnieniem ważnej roli koordynatora polityki regionalnej, jakim jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, z tego względu, że ono opiera się na różnych politykach horyzontalnych i sektorowych, znajdujących się w gestii wszystkich ministerstw w kraju. Czyli najważniejszym warunkiem jest silny koordynator, i aby on miał możliwość oddziaływania na wszystkie inne podmioty, które uczestniczą w tym procesie. Ważne są też prawne i polityczne warunki, aby była po prostu chęć współpracy, do tego by opierać się na dalszej decentralizacji, związanej też z uwzględnieniem samorządu wojewódzkiego jako najważniejszego partnera oraz rządu”. Kwestie skuteczności polityki były przedmiotem dodatkowych komentarzy, dotyczących między innymi partycypacji społecznej w procesie formułowania i realizacji polityki. Wskazywano m. in., że „Metody partycypacyjne nie zawsze oznaczają większą skuteczność – proces decyzyjny często się przewleka i traci na skuteczności. Zatem skuteczna polityka regionalna to taka polityka, gdzie najlepszym wskaźnikiem byłby wzrost PKB w regionach – czyli twarde wskaźniki makroekonomiczne – wzrost PKB, spadek bezrobocia, podniesienie poziomu wykształcenia”.

Reakcja na pytanie dotyczące wagi projektów miękkich i twardych była podobna jak w innych grupach respondentów: „To nie jest proste pytanie, na pewno nie powinna to być kwestia „albo (...), albo (...)”. Powinien być zawsze wykorzystany mix, tzn. odpowiedni balans pomiędzy wsparciem projektów twardych a wsparciem projektów miękkich. Najlepiej, żeby to były projekty, które są realizowane w sposób zapewniający niezmarnowanie tych środków, tzn. żeby wzajemnie się uzupełniały i służyły realizacji jakichś zintegrowanych przedsięwzięć czy priorytetów wyznaczonych w strategii czy na najniższym poziomie”.



„Wszystkie są ważne. Ja myślę, patrząc na potrzeby regionów, że one są różne. Bazując na takiej ogólnej wiedzy, to Polska wschodnia potrzebuje infrastruktury, ale to nie znaczy, że nie potrzebuje inwestycji w ludzi, tym bardziej, że w Polsce wschodniej jest duże bezrobocie, większe niż w Polsce zachodniej czy centralnej. Ja sobie też nie wyobrażam, że wydajemy pieniądze tylko i wyłącznie na ludzi, ci ludzie muszą też jakoś dojeżdżać do pracy, muszą korzystać z bieżącej wody, no i też muszą istnieć firmy, gdzie będą pracować, lub muszą mieć pieniądze na założenie własnej firmy. Sytuacja Polski nie jest taka naturalna i normalna z punktu widzenia europejskiego, u nas są duże zaszczości infrastrukturalne i wiadomo, że procentowo wydajemy na to więcej pieniędzy niż np. w Niemczech, gdzie te podstawowe potrzeby zostały zaspokojone i są one w niewielkiej mierze zaspokajane z nowych środków”.

Kwestia zapóźnień cywilizacyjnych podnoszona była w odpowiedziach bardzo często. Uzasadnia ona w znacznym stopniu alokację środków w sferze infrastruktury. Respondenci prognozują jednak zmiany w alokacji wraz z poprawą stopnia rozwoju infrastruktury. Jeden z respondentów stwierdził: *„W tej chwili, ze względu na zapóźnienia cywilizacyjne, pewnie koncentracja na projektach infrastrukturalnych jest koniecznością, ponieważ bez poprawy infrastruktury drogowej czy innej trudno liczyć na to, że nasz kraj może być konkurencyjny, natomiast w długiej perspektywie (co pokazują doświadczenia niektórych krajów, które inaczej wydatkowały środki europejskie) inwestycje w kapitał ludzki będą najważniejsze. To ludzie stwarzają tę przewagę konkurencyjną. Wiadomo, że w nowoczesnej gospodarce pomysłowość, wiedza jest tą przewagą, którą ma się nad innymi. Już nie dominują surowce energetyczne (choć są państwa, którym dzięki temu dobrze się wiedzie), ale jednak mimo wszystko, jeśli spojrzeć na świat, to najlepsze gospodarki mają te państwa, które mają najlepiej wyedukowane społeczeństwa. Myślę, że jest konieczność przeznaczenia większej ilości środków na projekty infrastrukturalne, ale będziemy iść z czasem w kierunku przeznaczenia większej ilości środków na rozwój kapitału ludzkiego. Zresztą i w UE jest świadomość, że jeśli Europa chce konkurować z resztą świata, to musi bardziej stawiać na innowacyjność”.*

Pojawiły się także opinie dotyczące mechanizmu kierującego wyborami projektów, o których dofinansowanie starają się samorządy. W jakimś sensie korespondują one z wypowiedziami samorządowców, którzy wskazywali na znaczenie układów politycznych w skali lokalnej, w sensie relacji zarządu z radą oraz konsensusu dotyczącego kierunków rozwoju i priorytetowych inwestycji. Można dla zobrazowania tego przytoczyć następującą opinię: *„Myślę, że w przypadku samorządów, jeśli wójt ma decydować o tym, o jakie się ubiegać środki, to pewnie z punktu widzenia oceny mieszkańców dla niego większą korzyścią będzie, jeśli pozyska środki na inwestycje infrastrukturalne, ponieważ to będzie łatwo zobaczyć. To jest dosyć prosty i szybki proces, jeżeli dostanie się dofinansowanie. Takie przedsięwzięcia są budowane w bardzo szybkim czasie. Inwestycje w kapitał ludzki są widziane słabiej, tzn. te rezultaty nie od razu są odczuwalne. To nie jest tak, że udział w szkoleniach urzędników zmienia jak za dotknięciem różdżki funkcjonowanie danego urzędu”.*

Tematyczna koncentracja środków postrzegana jest generalnie przez respondentów jako skuteczniejsza w realizacji planów rozwojowych. Według jednego z respondentów *„Podział sektorowy jest zastawczym szkodliwym i powoduje, że ci, którzy go wdrażają, mają swoje kłapki na oczach. Interesuje ich odtąd-dotąd i nie są w stanie wyjść poza tę sektorowość. Z tym mamy w ogóle do czynienia w Polsce, chociażby w administracji publicznej albo na poziomie centralnym. Brakuje spojrzenia szerszego. Każdy patrzy na swój drobny wycinek i są kłopoty z uzgodnieniem czegośkolwiek w trybie uzgodnień resortowych, bo każdy patrzy tym swoim wycinkiem. Wszystkie spojrzenia, które wykraczają poza sektorowość, są bardzo potrzebne. Zresztą do tego doszło w Priorytecie V PO KL, w którym MSWiA uczestniczy, że każdy ma swój wycinek. Kancelaria zajmuje się administracją*

rządową, samorządową, Ministerstwo Gospodarki jakimiś innymi rzeczami. Brakuje tutaj podejścia skoordynowanego”. Jednakże, jak stwierdzają respondenci, „sektorowa koncentracja też miała jakieś swoje słuszne założenia”. Poza tym „(...) należy pamiętać, że w 2003 i 2004 roku wszyscy drżeli, że my w ogóle nie wydamy tych środków, że w ogóle nie będzie miał kto robić tych projektów w ramach ZPORR. Na szczęście pierwsze konkursy pokazały, że nie ma się o co martwić. Teraz, w obecnej perspektywie, wydaje nam się to naturalne, bo wiemy jak było wcześniej”.

Uzyskane odpowiedzi można skonkludować cytatem: „Która koncentracja jest bardziej skuteczna, to się okaże w 2017 lub 2018, kiedy podsumujemy bieżącą perspektywę finansową, a starą podsumujemy za jakieś dwa lub trzy lata. To wtedy odpowiedź na to pytanie będzie o wiele prostsze i bliższe prawdy”.

* * * *

Wnioski z analizy wypowiedzi respondentów wskazują, że kierują się oni w swych ocenach kryteriami przyjętymi w ujęciach teoretycznych. Skuteczność polityki regionalnej powinna być wedle respondentów oceniana przez pryzmat: celów (jakie przyjmuje do realizacji), sprawności działania instrumentarium wykonawczego (normy prawne, środki finansowe, instytucje) oraz trafności działań w stosunku do potrzeb społecznych.

Opinie praktyków potwierdzają, iż oczekiwania wobec polityki spójności są zróżnicowane, a ich realizacja wymaga kompleksowego i elastycznego podejścia do kwestii rozwoju regionalnego. Na podkreślenie zasługuje zróżnicowana perspektywa widzenia problemów, która oddziałuje na wskazywane przez nich miary skuteczności, jakie powinno się odnosić do polityki regionalnej oraz wpływa na percepcję tej skuteczności.

Z opinii respondentów wynika, że zwiększeniu skuteczności mechanizmów polityki regionalnej sprzyjać może:

- Poprawa koordynacji działań między różnymi poziomami władzy zaangażowanymi w politykę regionalną. Ta koordynacja winna następować zarówno na etapie planowania polityki, jak również jej realizacji oraz ewaluacji. Wnioski wynikające z konfrontacji doświadczeń samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich mogłyby być przydatne władzom centralnym dla bardziej kompleksowego spojrzenia na sprawy lokalne i regionalne. Z drugiej strony, władze lokalne i regionalne mogłyby zyskać nowy pogląd na kwestie planowania strategicznego i zarządzania polityką regionalną, dysponując wiedzą dostępną z perspektywy administracji centralnej.
- Wzmocnienie zaangażowania władz samorządowych (gmina, powiat, województwo) w prace nad polityką regionalną, podejmowane w ramach instytucji wspólnotowych – w szczególności na forum Komitetu Regionów Unii Europejskiej. Z przeprowadzonych badań wynika, iż debata na temat rozwoju regionalnego nie wychodzi poza sferę polityki na poziomie krajowym. Tymczasem Komitet Regionów jest instytucją powołaną *par excellence* do reprezentowania regionów i gmin państw członkowskich Unii Europejskiej. Jest to odpowiednie forum do inicjowania debat i zgłaszania postulatów, które mogą zostać przedłożone na forum wspólnotowym, a następnie mogą stać się przedmiotem prac i dyskusji podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie na poziomie narodowym. Zaangażowane gminy i regionów w sprawy polityki regionalnej na poziomie wspólnotowym może stanowić skuteczny instrument zwiększania ich znaczenia w dyskusjach na szczeblu krajowym, poprzez mechanizm tzw. pośredniego oddziaływania.



- Powołanie specjalnych płaszczyzn współpracy: władze centralne – regiony – gminy, np. w postaci cyklicznych konferencji o charakterze *multi level governance*, w które należałoby zaangażować przedstawicieli wszystkich zainteresowanych poziomów władzy. Celem takich konferencji byłoby zarówno opracowywanie strategii rozwoju regionalnego dla Polski, jak również analiza doświadczeń z realizowanych działań, w celu poprawy skuteczności planowanych działań.

Na podstawie odpowiedzi respondentów można też wysnuć wnioski, że Polska dysponuje odpowiednim instrumentarium służącym do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju regionalnego. Głównym wyzwaniem jest podniesienie sprawności istniejących mechanizmów oraz poprawa współpracy między poziomami decyzyjnymi: lokalnym, regionalnym i centralnym. Poszukiwanie odpowiednich rozwiązań powinno zostać poprzedzone przygotowaniem szczegółowych raportów ewaluacyjnych (zarówno dotyczących Narodowej Strategii Spójności, jak również poszczególnych programów operacyjnych oraz regionalnych programów operacyjnych), na podstawie których by należało wyciągnąć wnioski i przeprowadzić działania niezbędne do podniesienia skuteczności polityki regionalnej.

4. Polityka regionalna a efektywność realizacji zadań finansowanych ze środków Unii Europejskiej

4.1 Opinie przedstawicieli samorządów gminnych i powiatowych

Kwestią budzącą wiele emocji, a jednocześnie bardzo ważną w planowaniu przedsięwzięć rozwojowych i ich sprawną realizacją, są kryteria i praktyka podziału środków. Jak zauważył jeden z respondentów: *„Z punktu widzenia przejrzystości można mówić o dwóch kategoriach w ramach RPO. Pierwsza, procedury konkursowe, czyli te projekty przyjmowane poprzez procedury. Tutaj przejrzystość nie jest zła. Co do szczegółów interpretacji można niekiedy mieć wątpliwości. Generalnie jest poprawna. Natomiast jest cała seria projektów indykatywnych, które były ustalane nie w oparciu o procedury konkursowe, ale w oparciu o bliżej niezidentyfikowane kryteria. Według niektórych głosów lobbying niektórych osób lub opcji politycznych był na tyle duży, że wygenerował niektóre projekty indykatywne, które są dzisiaj wymieniane tylko po to, by zrealizować jakiś plan procentowy. Tutaj przejrzystość była znikoma”*.

Inny bardzo krytycznie stwierdził, że *„To bardzo trudne zagadnienie. Dwa miesiące temu sejmik województwa mazowieckiego postanowił zmienić listę projektów indykatywnych, na kwotę 900 mln złotych. Na skalę województwa to są ogromne pieniądze. Gdybyśmy zapytali, jakimi kryteriami się kierowali, to jest jedno. Wykonanie procentowe w ogóle środków z UE. Jeśli stosuje się takie kryterium, i inwestycje już prawie wykonane już przekłada się na projekty indykatywne tylko po to, by wykonać jakiś plan, to nie ma nic wspólnego z rozwojem regionalnym, a przynajmniej z jego racjonalnym planowaniem”*.

Generalnie jednak wskazywano, że kryteria można traktować jako wtórny problem. Pierwszorzędne znaczenie mają stabilne regulacje oraz wcześniej zarysowany harmonogram. Zmiany regulacji i harmonogramów tworzą atmosferę niepewności i tymczasowości. Gminy starają się przygotować do konkursów, ale zdarzają się takie sytuacje, jak opisane przez respondentów: *„My szkoliliśmy się, żeby zrobić dobry wniosek. Jeśli chodzi o RPO*

– miasto przygotowało nasz lokalny program rewitalizacyjny. Ale jeśli chodzi o przejrzystość procedur i przepisów – w 2007 roku byliśmy na konferencji, na której nam powiedziano, że konkurs na rewitalizację będzie ogłoszony w I kwartale 2008 roku, w rezultacie był ogłoszony w II kwartale 2009 roku”; „Szykujemy się na rewitalizację. W konsultacjach uczestniczą wspólnoty mieszkaniowe. Główny program RPO wskazuje, że można będzie w ramach rewitalizacji wymieniać kanalizację, części wspólne, remontować elewacje, okna. Po czym ogłaszają konkurs – i te elementy są wyłączone. Jest to dla mnie niezrozumiałe. Ogólne założenia wskazywały, że wspólnoty mogą występować. Po ogłoszeniu konkursu okazuje się, że całkowicie wyłącza się infrastrukturę mieszkaniową”; „Na całą oświatę na Mazowszu jest 260 mln zł. My przygotowaliśmy siedem różnych projektów oświatowych, na dwa miesiące przed składaniem tych wniosków przychodzi pismo, że dana gmina może zgłosić tylko jeden wniosek, więc my złożyliśmy wszystko w jednym wniosku. Ale chyba wszyscy tak postanowili zrobić. Po dwóch tygodniach przychodzi pismo, że projekt jest w porządku, ale kwota dofinansowania nie będzie wyższa jak 10 mln zł, podczas gdy nasz wniosek był na 40 mln zł, czyli kwota dofinansowania byłaby na poziomie 25%, coś trzeba wyrzucić”; „Brak stabilności to najgorsze, co może być. To może przekrzyżować plany budżetowe. Zmiana reguł w trakcie gry jest niedopuszczalna. Powinna być niedopuszczalna”.

Respondenci podnoszą także sprawę uznaniowości i kompetencji oceniających: „(...) ja się nie obawiam o kryteria, ale o ludzi, o tzw. asesorów czy tych, którzy to oceniają, bo jest problem, czy ci ludzie są na odpowiednim poziomie, czy oni potrafią to obiektywnie ocenić? To jest bardzo trudne, ale ja też nie spotykam się z jakimiś takimi sytuacjami, żeby ktoś twierdził, że to zostało źle zrobione, bardzo źle bądź skrajnie źle”. Zwracają także uwagę na to, że niektóre kryteria wymagają „naciągania” opisów projektów, że projekty muszą spełniać zbyt wiele kryteriów, mimo iż jasno wynika z ich opisów jakie cele mają osiągnąć, i że mieszczą się one w zakresie tematycznym objętym finansowaniem: „Jeśli mam przy projekcie oświatowym wyjaśnić ich spójność z innymi politykami horyzontalnymi, no to wydaje mi się, że to polityka równych szans, jak najbardziej. Równouprawienie też. Jest nadmiar kryteriów. Samo wypełnianie wniosków jest skomplikowane, wymaga przeszkolenia i kontroli co najmniej dwóch osób. Do tego ogromny nakład pracy i czasu. Dla mnie to papirologia niesamowita”.

Jak wspomniano wyżej, kryteria oceny w sensie ich przejrzystości są akceptowalne: wiadomo kto, o co i na jakich warunkach może występować. Respondenci podnoszą jednak sprawę zasadniczą, związana z pryncypiami polityki regionalnej: do jakich samorządów kierowane są środki: „Kryteria dofinansowania ze środków europejskich są przejrzyste, ale na pewno nie są właściwe, sprawiedliwe i racjonalne, w mojej ocenie. Cały czas preferuje się wsie, nie wiem dlaczego, gdzie złotówka czy euro jest zdecydowanie mniej wykorzystane i ma mniejszą niż na terenach miejskich szansę dalej pracować”; „W przekazach telewizyjnych jest taka relacja: Unia daje, a ty (...) nie bierzesz. A ja na wszystko, co jest możliwe składam wnioski – siedzą cztery osoby od trzech lat, przygotowują projekty i te wnioski są naprawdę dobre. Nie miałbym pretensji, gdyby mi mówili: nie spełnia wymogów, nie spełnia kryteriów formalnych, nie łapię się. W Polsce cały czas przy tych pieniądzach unijnych lepiej być biednym i głupim, i najlepiej ze wsi jeszcze. Są bardzo wysokie punktacje za to, że jesteś biedny – a ja nie jestem biedny, przepraszam, ale nie jestem biedny – pracowałem na to siedem lat: ściągnąłem tu inwestorów, mam nienajbiedniejszych mieszkańców. A za to, że jesteś ze wsi, np. działalność oświatowa –10 punktów na dzieci wiejskie. Ja prawie nie mam dzieci wiejskich i chociaż mam dobre projekty, duże potrzeby w tym zakresie, dwuzmianowe szkoły w większej części, a wiejskie szkoły są w zasadzie jednozmianowe, z tego względu, że tam się wyludnia, to tak naprawdę jestem dyskryminowany za to, że jestem z miasta, i że mam dochód średni, a nie bardzo niski”; „Zamiast realizować takie projekty, które będą



pracować, bo tu, prawda, się rozwijasz – to się pomaga biednym. Duża część tych pieniędzy z UE, zamiast wspomagać rozwój regionalny w skali mikro, która oddziałuje przecież na makro, to cały czas idzie na pomoc socjalną”.

Większość respondentów, choć nie wszyscy, zdecydowanie skłania się ku opcji zaliczkowego finansowania projektów. Na podejście to ma wpływ ostrożność aplikującego o środki i swoisty pragmatyzm: „System zaliczkowy pozwala ocenić czy to, co robimy jest w miarę dobre. W płatnościach ex – post jest zagrożenie, że jak jedna faktura jest źle opisana, to całe finansowanie idzie w łeb. Tak nie może być. Tu nie chodzi nawet o pieniądze. Gmina ma środki własne i możliwości pozyskania z innych źródeł. Trzeba mieć pewność, że jeżeli się zrobi A, B, C – to pieniądze wpłyną. A jeżeli tych punktów jest coraz więcej, to mamy taką mgiełkę, szary dym, w którym nie wiadomo, czy jak coś się wrzuci do fakturowania, to czy te pieniądze wrócą? To jest problem. System zaliczkowy jest lepszy, bo to oznacza, że coś jest już rozliczone. I nie dlatego, że dostajemy pieniądze, tylko coś jest już rozliczone. Przy dużych projektach jest to wręcz konieczne, bo pojawia się pytanie: czy burmistrz może ponieść ryzyko wejścia w taki projekt bez zapewnienia finansowania?”.

Wynika to także z braku środków w samorządach: „Na pewno lepsze i korzystniejsze są zaliczki. Ja w ogóle nie wiem, jak gminy takie jak Głinojeck, które wstępnie dostają jakieś 50 mln zł na jakąś inwestycję, a budżet mają 15 mln, jak one zapłacą w ciągu kilku miesięcy. Na pewno niektóre podmioty, szczególnie małe, biedne, stoją w bardzo złej sytuacji. Tym bardziej, że te procedury są dość skomplikowane, to nie są trzy miesiące, ale często pół roku albo i dłużej, kiedy czeka się na płatności. Na pewno jest łatwiej, jak te pieniądze gdzieś są i sobie leżą”; „Myślę, że forma zaliczek byłaby zdecydowanie lepsza. Umożliwiłoby to również realizowanie inwestycji samorządom biedniejszym, które są na granicy możliwości zaciągania zobowiązań kredytowych. Te, które są blisko współczynnika 60%, one już po prostu nie mogą się kredytem posiłkować, w związku z czym z części inwestycji muszą zrezygnować, gdyż nie będą w stanie zapewnić sobie finansowania na tym wstępnym etapie”; „(...) jak gmina posiłkuje się jakimiś zewnętrznymi pieniędzmi, to prawie zawsze musi za nie zapłacić, co tylko podwyższa koszty inwestycji. Jak przerzuci opóźnione płatności na wykonawcę, bo taka możliwość też istnieje, jak wydłużone terminy płatności się zastosuje, to sam wykonawca też musi to skalkulować, a to podraża koszty inwestycji”.

Pojawiła się także opinia o zasobności w środki finansowe samorządu: „(...) zaliczkowanie środków dla miasta jest atrakcyjne, jak najbardziej. Z tego względu, że jest to najtańszy kapitał, jaki możemy pozyskać na prowadzenie inwestycji. Natomiast często koszt tego zaliczkowania jest taki wysoki, jest dla nas kompletnie nieoptyczny z punktu widzenia administracyjnego”.

Z uzyskanych odpowiedzi można wysnuć wniosek, że z punktu widzenia efektywności wykorzystania środków forma płatności nie ma znaczenia. Jednakże z punktu widzenia budżetu poszczególnych gmin czy powiatów ma bardzo duże znaczenie. Forma zaliczkowa według respondentów jest „szczególnie pomocna dla tych mniejszych gmin, które są uzależnione od tego, czy dostaną do realizacji bardzo poważny projekt unijny. Wówczas na wkład własny lub finansowanie inwestycji przekraczającej budżet miasta powinny być zaliczki. To jest najlepsza forma z punktu widzenia bezpieczeństwa budżetu gminy. Mamy do czynienia z rezygnacją wielu gmin właśnie z tego powodu, że nie otrzymują zaliczki. A czy będzie zaliczka, czy nie – dowiadujemy się na krótko przed podpisaniem umowy. Każdy samorząd ryzykuje, że jednak będzie ta zaliczka, nawet nie mając odpowiedniego zabezpieczenia. Kredytowanie nie zawsze jest możliwe. Ze względu na bariery kredytowania. Szczególnie dziś, w dobie kryzysu, gdy niechętnie udziela się kre-

dytowania długoterminowego, zwłaszcza małym gminom, niemającym dobrej sytuacji finansowej. Zaliczki, nawet dla dużych jednostek, ułatwiają aranżowanie budżetu, planowanie”; „Czasami dochodzi do sytuacji, gdy środki mogą pozyskać tylko bardzo bogate samorządy, lub inni beneficjenci; niektórych nie stać na zaciągnięcie kredytu, żeby coś wybudować, a potem dostać refundację po wykonaniu, stąd system zaliczkowy jest zdecydowanie lepszy. Dochodzi do paradoksu: pozyskujemy np. działanie dla najbardziej potrzebujących samorządów na wyrównywanie szans, a żeby je zrealizować okazuje się, że trzeba być bogatszym. Najbardziej potrzebujący musi mieć dużo środków, żeby zrealizować konkretny projekt, więc zdecydowanie system zaliczkowy jest dla niego korzystniejszy”. Poza tym, jak twierdzą respondenci, „zaliczki mogą zachęcić do starań o pozyskiwanie środków, (...) tak, teoretycznie powinno ich być więcej. To jest sprawa oczywista. Z punktu widzenia ewentualnych pomyłek lub zwrotów nie ma znaczenia forma płatności. I tak trzeba te pieniądze zwracać. Nie ma zatem znaczenia jaka to forma płatności”.

Problemem w realizacji projektów, wynikającym m. in. ze zmian cen, jest elastyczność finansowania. Zmiany kursu euro były przyczyną wielu problemów samorządów. Część respondentów postulowała – w przypadku większych niż planowano kosztów możliwość negocjacji umów w celu pozyskania dodatkowych środków. Przy mniejszych kosztach inwestycji sugerowano możliwość pozostawienia środków beneficjentowi. Prezentowane było także twarde, biznesowe podejście: „Ktoś, kto składa wniosek powinien uwzględnić wszystkie sytuacje rynkowe. Fakt, jest to trudno przewidzieć – kto przewidział kryzys? (...) tutaj generalnie ktoś, kto składa wniosek powinien być za niego w 100% odpowiedzialny”; „zmieniły się ceny i jest problem, a my w artykułach prasowych musimy ciągle informować, że wkład UE to 70%, a realnie jest on na poziomie 50%, i musimy poświęcać nieprawdę. Dodać należy kwestię różnic kursowych, szczególnie przy inwestycjach wieloletnich. Czasami jest tak, że to działa na naszą korzyść, ale gdy zaczęliśmy Fundusz Spójności było na odwrót. Elementem, który podniósł nasze koszty był kurs euro. Euro było realnie o 1 zł tańsze niż to, co podawał Urząd Zamówień Publicznych w odniesieniu do poziomu, na którym powinny być kształtowane ceny. Na różnicach kursowych straciliśmy kilkanaście lub kilkadziesiąt mln zł. Teraz trzeba zacisnąć zęby i dokończyć projekt”. Sugerowane przez samorządowców zmiany proceduralne to przede wszystkim ich uproszczenie i skrócenie: „Uprościć wniosek, czyli zmniejszyć liczbę stron. Dopiero w przypadku, gdy uzyskamy aprobatę instytucji dającej środki, przesyłać dodatkowe dokumenty”; „Jeżeli Pan udzieli odpowiedzi na egzaminie, a Pana profesor mówi, że za dwa tygodnie usłyszy Pan ocenę z tej odpowiedzi – czy dobrze Pan odpowiedział – będzie Pan zadowolony?”.

Uzasadnienia zmian były oczywiste: „Wniosek, nie taki duży, powiedzmy na sto czterdzieści kilka tysięcy złotych (chodziło o zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze), został złożony w maju 2008, do dzisiaj na ten wniosek nie jest podpisana umowa, mimo iż został zakwalifikowany do realizacji. Było tak: w maju wniosek, w listopadzie lista rankingowa, od listopada do września nie jest podpisana umowa. Czyli, proszę zauważyć, rok trwa od momentu zamknięcia konkursu i napisania wniosku do pozyskania pierwszych pieniędzy i ewentualnie do rozpoczęcia realizacji. I teraz założenia do projektu, które były rok temu aktualne, są już absolutnie nieaktualne. W konsekwencji zmienialiśmy ten wniosek trzy lub czterokrotnie. Istotna rzecz: między innymi powodem tych zmian w ciągu tego roku było to, że zmieniały się przepisy, wykładnie, instrukcje, interpretacje itd., które Ministerstwo przygotowywało. Zawsze mnie uczyono, że prawo nie działa wstecz. Ja wniosek złożyłem w maju ubiegłego roku, w listopadzie został zakwalifikowany do realizacji, a w marcu czy kwietniu zmieniły się wytyczne Ministerstwa – i wniosek trzeba poprawiać pod kątem tych wytycznych, które weszły w 2009 roku”.



4.2 Opinie przedstawicieli samorządu wojewódzkiego

Kryteria oceny wniosków uznawano za przejrzyste. Wskazywano jednak, że: „(...) za mało podkreślany jest związek pomiędzy oceną a strategią rozwoju. Są tzw. punkty dodatkowe za strategiczne znaczenie projektu, ale to jest za słabe. (...) Strategia rozwoju regionalnego powinna być nieodłączna od programów operacyjnych, właściwie program operacyjny powinien być załącznikiem do strategii rozwoju”. Zarzuty samorządów lokalnych dotyczące zmian „reguł gry” skomentowane zostały w jednym przypadku w sposób następujący: „Jeśli występowały jakieś zmiany kryteriów oceny, to były one dokonywane po zamknięciu konkursów, bądź przed ogłoszeniem wyników, czyli w czasie, który dopuszcza zmiany, a zmiany były podyktowane tylko i wyłącznie koniecznością i chęcią doprecyzowania pewnych zapisów. Człowiek nie jest w stanie wymyślić takich kryteriów, które na pewno sprawdzą się w praktyce”. W kwestii elastyczności finansowania wskazywano na kompetencje instytucji zarządzającej: „Możliwość przenoszenia środków w ramach priorytetu między działaniami to wyłączna prerogatywa instytucji zarządzającej, jaką jest zarząd województwa, ale musimy mieć baczenie na to, żeby przy przesunięciach nie naruszyć wskaźników założonych w programie”. Za najbardziej korzystną formę płatności dla aplikującego o środki uznano zaliczki. „Muszą być absolutnie zaliczki, inaczej wyeliminowałoby się wiele podmiotów zdolnych do skutecznego przeprowadzenia projektów. Na dodatek brak zaliczek powoduje taki rozwój usług finansowych, takiego kredytowania projektów, które jest marnotrawstwem, bo to oczywiście nie jest za darmo, to działa rynkowo i powoduje przejmowanie dużej części tych środków rozwojowych przez banki czy inne instytucje finansowe”; „(...) znaczna część beneficjentów, w tym samorządów gminnych, z punktu widzenia możliwości finansowych ich budżetów, (właszcza dzisiaj, w przypadku kryzysu i zmniejszenia wpływów samorządów gminnych), gdyby nie miała możliwości otrzymywania zaliczek, to byłby duży problem. (...) Możliwość zaliczkowania projektów w porównaniu z płatnością po wykonaniu projektu jest bardziej efektywna także w aspekcie czasowym. Dzięki temu dany beneficjent może realizować kilka przedsięwzięć, na co nie miałby szans, gdyby musiał rozliczyć się po zakończeniu projektu”.

Z punktu widzenia dzielącego środki lepszą formą są płatności ex post, ale „(...) mamy całą procedurę przygotowaną i jesteśmy w stanie każdą sumę zaliczkowo wypłacić. Wiąże się to z dodatkowymi czynnościami, z większą czujnością urzędników w tym zakresie, ale uważam, że wobec tego spowolnienia warto i trzeba wypłacać zaliczki beneficjentom. Bardzo dobrym udogodnieniem, wprowadzonym przez Ministra Rozwoju Regionalnego, jest najpierw zaangażowanie środków europejskich, a dopiero potem wkład własny na końcu zadania inwestycyjnego. Co więcej, uruchamiamy fundusze poręczeniowe i pożyczkowe. Niebawem wprowadzimy obligacje komunalne na poziomie wojewódzkim. To, co udało się z powodzeniem miastu stołecznemu Warszawie, myślę że i nam też się uda. To też będzie zachęcać samorządy, żeby na poziomie komunalnym, wojewódzkim zadłużyć się, co nie ma bezpośredniego wpływu na oficjalne wskaźniki zadłużenia, wynikające z ustawy o finansach publicznych”. Z poziomu regionalnego widać także konieczność uproszczenia procedur. Jeden z przedstawicieli samorządu regionalnego stwierdził: „(...) jednym z moich głównych celów było zawsze uprościć procedury i uczynić je przyjaznymi. Mówiłem urzędnikom i instytucjom, że nie mam czegoś takiego jak strona, przestańcie mówić o stronach. Jest taka tendencja urzędnicza do mówienia, że my jesteśmy stroną, a wnioskodawca jest drugą stroną. Nie, wy jesteście po tej samej stronie, a po drugiej stronie jest niedorozwój Polski i Mazowsza. To jest nasz przeciwnik. Wszyscy jesteśmy parterami. Im procedury bardziej nieprzyjazne, tym więcej pojawia się doradców i pośredników, były nawet próby około 2007 roku oszacowania ilościowego i zmierzenia marnotrawstwa. Prawdopodobnie było to około 10%, to bardzo dużo”.

Pożądanymi zmianami legislacyjnymi, wedle niektórych przedstawicieli samorządu terytorialnego to takie, które umożliwią dalszą decentralizację państwa: „W obecnej perspektywie finansowej mamy 1/4 wszystkich środków w rękach regionów. Mam na myśli sumę regionalnych programów operacyjnych. Nadzór władz centralnych nad tymi programami jest bardzo mocny, nie tylko pod względem zgodności z prawem, ale także interwencji merytorycznych. Wewnątrz samorządów województw władza układania programów operacyjnych jest przyznana zarządom województw – władzy wykonawczej, co jest w stu procentach wbrew fundamentalnej zasadzie: tam, gdzie chodzi o pieniądze, tam władza stanowiąca ma ostatnie słowo”; „Na sesjach sejmiku Mazowsza czasem musimy podejmować uchwałę o przekazaniu mieszkańcom drewna rozbiórkowego o wartości 2 000 zł. Ale Sejmik nie uchwała RPO i wydatki na 3 mld euro są rozstrzygane w wąskim gronie zarządu województwa. To jest zadziwiające odstępstwo od ogólnych zasad, dokonane przez nowelizację ustawy z czasów rządu PiS – Samoobrona – LPR. Uważam to za wielki błąd, to trzeba jak najszybciej zmienić”.

4.3 Opinie przedstawicieli administracji rządowej

Kryteria przyznawania dofinansowania ze środków europejskich uznawane są za przejrzyste. Jak stwierdził jeden z respondentów: „(...) dla mnie kryteria te są bardzo przejrzyste, czasami wręcz za bardzo, ale to wynika z psychologicznego podejścia administracji. Czasami te procedury są zbyt rygorystyczne, zbyt bardzo rozszerzone w stosunku do tego, co jest wymagane przez Komisję. Z drugiej strony, perspektywa na lata 2007-2013 jakby bardziej pokazała, że same regulacje unijne i np. rozdzielanie funduszy strukturalnych od funduszu dla obszarów wiejskich powodują komplikacje, w wyniku których kraje członkowskie, w tym Polska, nie mają innego wyjścia, jak rozbudowywać system wymagań, dokładać nowe kryteria czy pojęcia, dobudowywać nowe elementy w systemie”. Inny respondent mówił: „Kryteria z założenia zawsze były przejrzyste. Ja myślę, że system jest najbardziej przejrzysty, jak to możliwe, my nie unikniemy tego, że może się zdarzyć, że podjęcie decyzji zapadło w sposób subiektywny, nie możemy tego wykluczyć. Aczkolwiek system wyklucza tego typu postępowanie. Takie postępowanie jest możliwe, jeśli ktoś popełni jakieś przestępstwo. Aczkolwiek system mocno to zabezpiecza. Myślę, że pod tym względem rewolucja była w starej perspektywie finansowej, kiedy to stworzono obiektywne kryteria. Pytanie – czy były zrozumiałe, czy nie? My staraliśmy się szkolić ekspertów, urzędników, którzy pod względem formalnym sprawdzali projekty, więc powiedzmy sobie, że w obecnej perspektywie te kryteria są bardziej przejrzyste, bo są podobne. Tylko wiedza jest większa, urzędy, które przygotowują projekty, lepiej to robią. Można powiedzieć, że przeciętna gmina jest o wiele lepszy ekspertem w przygotowywaniu projektów jak kilka lat temu. Bo pamiętam, na początku studium wykonalności to był magiczny dokument, który ktoś kiedyś widział albo o nim słyszał, ale tak naprawdę nigdy nie myślał, że napisze. Teraz jest normalną rzeczą, że każdy, kto pisze projekt, musi mieć studium wykonalności, i to jest oczywiste. Każdy wie, co tam powinno być, oczywiście można zrobić lepsze studium lub gorsze, ale to nie jest coś magicznego. Kryteria są teraz mądrzej wykorzystywane niż kiedyś”. Zwracano także uwagę na fakt, że choć system oceniania wniosków ma przeciwdziałać subiektywności ocen, to są sytuacje, gdy trudno jej uniknąć. Jak powiedział respondent: „Mamy kryteria formalne i kryteria merytoryczne. Kryteria formalne może nie są tutaj takie istotne, bo to jest tak naprawdę metoda zero-jedynkowa. Tutaj jest pytanie: czy mamy kompletność wniosków, bądź kompletność załączników? Natomiast kryteria merytoryczno-techniczne, mimo wszystko są w jakiś sposób subiektywne. Aczkolwiek też trzeba pamiętać, kto dokonuje tej oceny. Bo np. mamy Działanie 3.1, które dotyczyło rozwoju lokalnego, i w ramach tego działania można



było zbudować sobie drogę gminną, no i jednym z kryteriów była trwałość projektu i wykonalność instytucjonalna, czy ona gwarantuje stabilność finansową projektu oraz trwałość struktury instytucjonalnej. I wiadomo, że można brać pod uwagę różne czynniki, żeby to ocenić, ale o ile ja dobrze pamiętam, właśnie w ramach ZPORR były tzw. panele ekspertów, które oceniały projekty właśnie pod względem merytorycznym. Miały te kryteria i jak się brało wynik tej oceny, to się okazywało, że w ramach danego panelu eksperckiego jeden oceniał na 52 punkty, inny na 30, a jeszcze inny na 25. System przewidywał, o ile można było się przestrzelić w tych wynikach, niemniej jeśli to byłyby bardzo duże różnice, to zakładano, że powoła się osobny panel ekspertów, który to jeszcze raz oceni. Wtedy już wynik musi być taki, że te punkty muszą być podobne. Niemniej wydaje mi się, że nawet najlepsze kryteria nie będą obiektywne i przejrzyste, o ile materiał, na którym pracują eksperci, nie będzie dobrze przygotowany. Mam na myśli wszystkie dokumenty, które przygotowują beneficjenci. Jeżeli choćby studium wykonalności jest zrobione zgodnie ze sztuką, wydaje mi się, że wtedy można powiedzieć o obiektywnej ocenie. Natomiast jeżeli dokument jest byle jak przygotowany, to wtedy pojawia się trudność w ocenie, nawet zgodnie z najlepszymi kryteriami. A jakaś tam subiektywność oceny zawsze pozostanie. Wedle respondentów istnieje także elastyczność finansowania w sensie możliwości przesuwania środków finansowych z jednego działania na inne, gdyż „to państwa członkowskie i Instytucje Zarządzające decydują, ile środków chcą przeznaczyć na konkretne działania. Z KE negocjowany był podział na priorytety i konkretne działania – i to jest element elastyczności. Decyzją Instytucji Zarządzającej środki między działaniami można przenosić”.

Jeśli chodzi o formy efektywnego finansowania projektów, przeważały opinie, że system zaliczkowy ma wiele plusów: „Biorąc pod uwagę kwotę środków do wydatkowania w tej perspektywie finansowej, myślę, że system zaliczkowania jest jedynym, który daje gwarancje, że te środki zostaną wykorzystane. Pewnie w innym razie byłoby to dosyć trudne. Gdyby nie było zaliczkowania na projekty miękkie, to pewnie te projekty nie cieszyłyby się aż tak dużym zainteresowaniem, ponieważ gdyby samorząd sam miał wyłożyć środki, to pewnie wydatkowałby je na infrastrukturę”. Zwracano też uwagę, że opinie na ten temat różnił się zawsze będą w zależności od tego, czy jest się beneficjentem, czy też dysponującym środkami. „To zależy czyj punkt widzenia weźmiemy pod uwagę. Z punktu widzenia Instytucji Zarządzającej korzystniejsza jest refundacja środków – z tego względu, że poświadczane są tak naprawdę rzeczywiście poniesione wydatki, można łatwiej sprawdzić, czy dany wydatek jest kwalifikowany, czy nie. Natomiast w przypadku zaliczki nigdy nie ma pewności, czy te środki zostaną właściwie wykorzystane. Według mnie system ten powinien być łączony. Zaliczki po prostu pomagają o tyle, że szybciej te pieniądze są wykorzystywane i skonsumowane przez beneficjenta, co przekłada się również na prędkość wydatkowania tych pieniędzy i uniknięcie niekorzystnych zobowiązań związanych z zasadą $n+2$ ”. Zdecydowanie optowano w tym przypadku za zaliczkami: „(...) przedsiębiorcy, którzy myślą o ciągłym rozwoju własnej firmy nie mają środków na to, żeby przeznaczać jakieś duże kwoty, a właściwie zamrażać je. A nawet często nimi nie dysponują, bo ktoś np. wczoraj kupił maszynę i dziś nie ma pieniędzy na zakup następnej, a chciałby zrobić projekt”.

Obawa przed nieprawidłowym wydawaniem pieniędzy nie jest bezpodstawna. Jak stwierdził jeden z respondentów: „Ja teraz się zajmuję kontrolą. I z punktu widzenia rozliczania środków system zaliczkowania jest systemem niebezpiecznym. Wiele środków jest po prostu nieuczciwie wydawanych. W skali programów to jest może 1-2%, ale wiedząc ile mamy miliardów, to ten 1% to jest sporo pieniędzy, których jeśli nie uda się odzyskać od beneficjenta, to będzie musiał pokryć to budżet państwa. A wiemy, jaka jest obecnie sytuacja budżetu. Więc dla państwa członkowskiego lepiej by było wydawać środki w ramach refundacji. Jest to jak najbardziej naturalny i normalny sposób wydatkowania”.

Jednym z warunków sprawnego wykorzystania środków wspólnotowych jest odpowiednia, spójna i klarowna legislacja. Przedstawiciele tej grupy respondentów stwierdzali, że rzeczywistość regulacjom prawnym daleko do ideału: „(...) jeśli chodzi o dostosowanie prawa, to ustawa polska o zamówieniach publicznych wciąż nie jest w 100% dostosowana do dyrektyw unijnych. Wiele jest problemów związanych z prawem podatkowym, np. co z wynagrodzeniem personelu, jeśli otrzymuje je ze środków unijnych, czy powinno być opodatkowane, czy nie? Nie ma jasnej interpretacji ze strony Ministerstwa Finansów, no i też nie ma chyba jasnych podstaw do tego jak to zinterpretować. Był dość długi czas w poprzedniej perspektywie finansowej, gdzie uczniowie i studenci otrzymywali stypendia i też nie wiadomo było, czy mają płacić podatek, czy nie? Te sprawy nie są do końca wyjaśnione. Nie jest powiedziane, że kiedyś ktoś się nie obudzi i nie powie, że trzeba płacić taki podatek”. Ta grupa respondentów po raz pierwszy wskazała na istnienie problemu znajomości regulacji prawnych wśród aplikujących o środki. Jak ujął to jeden z respondentów: „Niewątpliwie legislacja legislacją, ale wiedza na temat obowiązującego prawa kuleje pomiędzy beneficjentami”. Wydaje się, że opinia ta ma walor opinii obiektywnej. Jednakże nie usprawiedliwia ona częstych zmian w prawie i jego niejasności, pozostawiających dużo miejsca na interpretację. Sytuacja, gdy prawo reguluje działania w sposób zależny od interpretacji jest niedopuszczalna, szkodliwa i niebezpieczna. Jeśli prawo zmienia się pozostając dalej niejasnym, zniechęca to do jego poznawania. Jaki bowiem jest tego cel, jeśli i tak potrzebna będzie interpretacja, najlepiej poczyniona przez dysponującego środkami, bo to w największym stopniu gwarantuje odpowiednie przygotowanie wniosków i brak problemów przy rozliczaniu projektów.

Wśród kwestii dotyczących zmian w sposobie finansowania zwracano uwagę na fundamentalne zmiany w systemie finansowania ze środków unijnych. Zmiany te jeden z respondentów nazwał rewolucją. Polega ona na tym, że „(...) już od 1 stycznia zmienia się system finansowania. Te środki wychodzą poniekąd z budżetu państwa. Tworzy się budżet środków europejskich w BGK, który ma być instytucją, która będzie dokonywać płatności. Ma to zapobiec problemom Ministra Finansów. Ten system ma poniekąd finansować się z własnych środków. W zależności od tego na ile w tym systemie wszyscy są sprawni i efektywni, zarówno beneficjenci jak i instytucje, tak wyglądają szanse płynności finansowej. Kiedy ktoś w tym systemie zawodzi, to oczywiście powoduje perturbacje, ale z drugiej strony likwiduje się problem zwrotu środków, bo jeżeli one wychodzą z budżetu państwa, to nie ma tej jednoroczności”.

W innych grupach respondentów przyszłe finansowanie polityki regionalnej z budżetu UE traktowane jest raczej ostrożnie. Stąd też reakcje na pytanie o możliwości albo konieczność zwiększenia finansowania ze środków z UE, jak ta: „(...) ja nie sądzę, żebyśmy w kolejnej perspektywie finansowej mieli do dyspozycji podobne środki, które mamy w tej chwili. Jest to chyba niemożliwe. Z jednej strony są państwa, które finansują tę politykę, a ich możliwości się ograniczają. Problemy takiego płatnika jak Niemcy powodują, że ta polityka będzie się zmieniać”.

W kontekście przyszłego finansowania pojawiła się też kwestia słuszności prowadzonej polityki i jej rezultatów, ocenianych z perspektywy postępów w osiągnięciu spójności. W odpowiedziach znalazły się refleksje dotyczące priorytetów przyszłych działań, które w bardziej skuteczny sposób prowadzić będą do rozwiązywania problemów rozwoju poszczególnych regionów, co niekoniecznie musi wiązać się z hasłowym wyrównywaniem różnicowań. Jak stwierdził jeden z respondentów: „(...) myślę, że kolejna perspektywa finansowa to będzie koncentracja na działaniach innowacyjnych. Wnioski, które płyną z oceny polityki regionalnej są takie, że te dysproporcje między regionami wcale się nie zmniejszają. Ona [polityka] w gruncie rzeczy nie przynosi tych rezultatów, których się oczekuje. Jednocześnie powstaje przekonanie, że gospodarka europejska jest coraz mniej konkurencyjna.



Jeśli tak się myśli, to również tych środków na politykę regionalną nie będzie, bo na taką politykę można sobie pozwolić, kiedy jest się obszarem ekonomicznie dominującym. Europa będzie tracić tę rolę i możliwości finansowania takich polityk będą mniejsze”.

* * * *

Badania nad percepcją efektywności polityki regionalnej wykazały – podobnie, jak w odniesieniu do zagadnienia skuteczności – bardzo zróżnicowaną ocenę prowadzonych działań. Wynika to przede wszystkim z odmiennego spojrzenia na problemy rozwoju regionalnego przez działaczy samorządów oraz przedstawicieli administracji centralnej.

Respondenci pozytywnie oceniali stopień transparentności administrowania funduszami wspólnotowymi. Zapewnienie przejrzystości finansowania stanowiło jeden z kluczowych kierunków działań administracji państwowej od momentu, kiedy Polska została objęta wsparciem z funduszy przedakcesyjnych.

Pozostałe wnioski są nieco mniej optymistyczne, ale wydają się bardzo konstruktywne z punktu widzenia poprawy efektywności zarządzania środkami europejskimi. Na uwagę zasługują przede wszystkim następujące kwestie:

- Potrzeba zapewnienia stabilnych podstaw prawnych, które są przejrzyste i zrozumiałe dla wszystkich uczestników polityki regionalnej. Szczególnie istotne wydaje się, aby stanowienie prawa w dziedzinie rozwoju regionalnego uwzględniało opinie władz lokalnych i regionalnych. Nowe akty prawne powinny być poddawane szerokim konsultacjom w celu zapewnienia możliwości oddziaływania samorządów na ich ostateczny kształt. Ponadto, udział w pracach legislacyjnych spowoduje, iż samorządy będą mogły przygotować się do planowanych zmian, a tym samym bardziej efektywnie wykorzystywać przyznawane środki finansowe.
- Finansowanie projektów powinno uwzględniać sytuację beneficjentów. Z przeprowadzonych badań wynika, iż system zaliczek jest generalnie oceniany pozytywnie. Stwarza on przede wszystkim szansę skorzystania ze wsparcia wspólnotowego jednostkom terytorialnym o niewielkim potencjale własnym (w sensie możliwości finansowych). Istnieje jednak potrzeba zapewnienia elastyczności w zakresie przenoszenia środków z jednego działania do innego, stosownie do potrzeb i oczekiwań beneficjentów. Niezbędne jest zapewnienie systematycznego monitorowania sytuacji przez Instytucję Zarządzającą, w celu szybkiego podejmowania decyzji, stosownie do dynamiki sytuacji.
- Zobjektywizowanie sposobu oceniania projektów poprzez wprowadzenie jasnych kryteriów efektywności, mierzalnych za pomocą wskaźnika B/C (korzyści/koszty). W opinii respondentów czynnik ludzki stanowi najsłabsze ogniwo w tym mechanizmie. W związku z powyższym należy dążyć do zminimalizowania ilości przypadków, w których o dofinansowaniu projektu decyduje subiektywna ocena eksperta (oparta na niepewnych przewidywaniach tego, na ile zakładane korzyści społeczne przekroczą koszty ekonomiczne wynikające z realizacji danego projektu).

Konkluzja ogólna, która wynika z badań na temat efektywności, ma jednocześnie walor rekomendacji. Z punktu widzenia autorów niniejszego raportu, kluczowe jest zapewnienie możliwie najściślejszego współdziałania władz poszczególnych poziomów: lokalnego,

regionalnego i centralnego w zakresie optymalizacji wykorzystania środków finansowych w okresie 2007-2013. Efektywne gospodarowanie pozwoli Polsce – jako państwu członkowskiemu – zabiegać o utrzymanie odpowiednio wysokiego poziomu finansowania polityki spójności w kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020. Najlepszym argumentem, który Polska może przedłożyć w dyskusji nad przyszłością polityki spójności jest wykazanie wysokiej efektywności realizowanych programów operacyjnych oraz projektów.

5. Zasada partnerstwa a rozwój regionalny

5.1 Opinie przedstawicieli samorządów gminnych i powiatowych

W trakcie wywiadów respondentom zadano pytanie, czy samorządy terytorialne w Polsce mają wpływ na formułowanie polityki regionalnej? Spytano także o rolę Komitetu Regionów Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w procesie formułowania polityki regionalnej.

Przedstawiciele samorządów gminnych i powiatowych w większości sceptycznie wypowiedzieli się na temat wpływu tychże samorządów na kształt polityki regionalnej, stwierdzając m. in.: „(...) *im mniejszy podmiot, tym mniejszy ma wpływ na kształtowanie rozwoju regionalnego*”; „*Myślę, że nie można mówić o rzeczywistym wpływie i partnerstwie, gdyż wpływ samorządów i partnerów społecznych na formułowanie polityki rozwoju regionalnego jest w praktyce tak naprawdę niewielki. Na pewno zasada partnerstwa funkcjonuje, ale większy wpływ mają instytucje nadrzędne. My jesteśmy takim organem jakby opiniodawczym, wskazującym, oczywiście czym więcej wskazówek oddolnych – od samorządów czy od społeczności – tym te programy będą bardziej dopasowane do potrzeb*”; „*Nie wiem, czy w ogóle jest realizowana ta zasada partnerstwa. Jak programują, to nas zapraszają na konferencje. Ale jeżeli na konferencji jest trzystupiaru przedstawicieli, którzy mają diametralnie różne pomysły, różne interesy, to trudno tak naprawdę mieć na jej rezultaty jakiś wpływ. To są naprawdę bardzo różne punkty widzenia. Kłopot z Mazowszem jest taki, że to jest tak naprawdę kilka województw, które mają swoje wizje, swoje problemy. Nigdy tak naprawdę nie ma tutaj polityki spójnej, ogólnomazowieckiej, tylko taka fragmentaryczna. Samorząd województwa nie zajmował się tym dotychczas, dopiero ostatni rok, może dwa, zaczyna widzieć Warszawę i tereny podwarszawskie, a tak to zawsze był Płock i Radom, czasami Ostrołęka. Po prostu nie mamy wpływu. Zrobienie takiej konferencji, możliwość wypowiedzenia się, nawet na piśmie, powstaje taki stek pobożnych życzeń, a robią i tak co chcą*”. W powszechnej opinii kluczową rolę odgrywa MRR: „(...) *kształtowanie polityki odbywa się w Warszawie poprzez MRR, samorządowe poprzez zarządy województwa. To robią niestety w zdecydowanej większości urzędnicy w oparciu o ekspertyzy fachowych ekspertów poszczególnych gałęzi*”. Powyższe stwierdzenie sugeruje, że znajomość realiów i potrzeb samorządów szczebla lokalnego wśród podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki nie jest wystarczająca. Poza tym z udzielonych odpowiedzi można wywnioskować, że respondenci z samorządu szczebla lokalnego nie mają poczucia uczestniczenia w procesie formułowania tej polityki. Niektóre odpowiedzi wskazują jednocześnie, że potrzeba uczestnictwa w tym procesie jest ograniczona. Przykładowo można przytoczyć cytat: „(...) *bepośrednio tej współpracy [z MRR] nie odczuwamy. Mnie interesuje tylko to, co mam w uszczegółowieniu i co jest mi potrzebne do przygotowania wniosku. Mnie interesują wytyczne, a nie obchodzi mnie to, kto je wydał*”. Ta odpowiedź, która nie jest odosobniona, budzi niepokój, gdyż wylania się z niej obraz samorządu – biernego beneficjenta, który ustawia się w pozycji realizatora projektów konsumującego środki dzielone w systemie hierarchicznym, gdzie centrum decyzyjne działa na zasadzie autonomii jednostek w systemie scentralizowanym –



czyli tylko centrum decyzyjne najwyższego szczebla posiada *de facto* tę autonomię. Gminy ustawiają się w roli oczekującego na decyzje z góry, mimo że decyzje te są często kontestowane jako nietrafne. Brak czy ograniczony zakres uczestnictwa gmin w procesie formułowania polityki rozwoju regionalnego można tłumaczyć na różne sposoby. Trudno wyrokować jednoznacznie, jakie są najważniejsze przyczyny tej sytuacji. Warto jednak przytoczyć kilka wypowiedzi o charakterze diagnostycznym, charakteryzujących podejścia niektórych respondentów do tej kwestii: „*Jakbym miał analizować od kogo to jest – to jest właściwie dla innej branży. My tu mamy praktykę, a to jest do analizy z poziomu akademickiego. Ja mogę dać informacje, czy coś działa, czy też nie*”; „*(...) w ogóle nie znam tych procedur [formułowania polityki regionalnej]. Zresztą nie ma realnego wpływu samorządów na formułowanie polityki rozwoju regionalnego*”; „*My tutaj tak bardzo nie odczuwamy wpływu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, może z poziomu marszałka województwa, wojewody te kontakty są na innym poziomie, niż te na poziomie samorządów. Tu do nas to tak bardzo nie dociera*”; „*Teoretycznie tak [samorzady mają wpływ na kształtowanie polityki rozwoju regionalnego] – przez naszych radnych sejmiku wojewódzkiego, ale jak to działa? Nie wiem, czy działa*”; „*Ja nie wiem, czy samorzady mają aż taki duży wpływ. Nie wiem, czy to nie jest przypadkiem tak, że są pewne dyrektywy unijne, i to przede wszystkim ma wpływ na kształtowanie tego systemu dotacji, a samorzady już muszą się do tego dostosować. Nie sądzę, żeby tu był wielki wpływ samorządów na kształtowanie chociażby ustawodawstwa*”; „*Powiem szczerze: nie wiem! Z mojego punktu widzenia to mi to jest zupełnie obojętne, bo jako miasto nie mamy krytycznych doświadczeń względem tego, co wytworzyły dokumenty na poziomie centralnym. Ich szczegółowość jest taka mało posunięta, że one mają małe znaczenie*”; „*Nie mam zielonego pojęcia. Powiem szczerze, że my jesteśmy tak daleko od ministerstwa*”.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego postrzegane jest przez samorządowców jako główny „gracz” odpowiedzialny za kształtowanie polityki rozwoju regionalnego: „*Dominującą rolę w kraju na pewno odgrywa w tym zakresie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*”. Oceny pracy MRR są różne. W zakresie działań operacyjnych (w sensie dystrybucji środków finansowych), MRR oceniane jest raczej dobrze: „*Myszę, że dobrze sobie radzi, mimo młodego wieku. Ewoluuje. Kadra też wydaje się dość młoda i dynamiczna. Bezpośrednich kontaktów nie mamy i się nie spotykamy. Należy być inicjatywnym w drugą stronę. Nawet jeśli coś potrzebowaliśmy, to nigdy nie było tak, by informacji nie otrzymać. Gdy pojawiają się niejasności, są doprecyzowania*”. Jednakże w wymiarze działań programowych pojawiają się oceny mocno krytyczne: „*MRR skupiło się w 90% na wykorzystaniu środków. W zasadzie pod tym hasłem – wykorzystanie środków – kryje się cały rozwój regionalny. A tak naprawdę to nie jest cały rozwój regionalny. Środki europejskie są w jednej czwartej za to odpowiedzialne, rozwój regionalny to nie jest wydawanie pieniędzy*”.

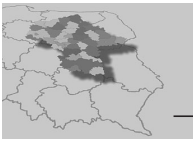
Zarzut pod adresem MRR, że koncentruje się na wydawaniu pieniędzy, a nie programowaniu rozwoju, rozciągany jest czasem na inne ministerstwa. Respondenci formułujący te zarzuty to grupa tych, którzy zainteresowani są partycypacją w procesie kształtowania polityki. Dlatego też pojawia się jeszcze inny zarzut: braku inicjatywy i pomysłów ze strony MRR i innych agend rządowych, by do prac nad polityką rozwoju włączać gminy: „*Tak, to że MRR przede wszystkim dzieli pieniądze, to główny minus. Podobnie inne ministerstwa, które włączają się w rozwój regionalny. Przykład – sieci dróg kreowane przez 20-30 lat. One są wymyślane przez ekspertów, polityków i nikt nie chce powiedzieć, kto wymyślił daną sieć dróg. Natomiast na etapie kształtowania bardzo ważnych korytarzy nie zaprasza się przedstawicieli samorządów. Być może gdyby była to szersza konsultacja, nie byłoby tylu pomyłek lub nietrafionych pomysłów. Są związki powiatów, miast polskich, województw. Przecież można zapraszać ich, jeśli nie chce się zapraszać poszczególne jednostki. Na pewno dobrze by się przygotowali, znając wcześniej tematykę. Nie, to wszystko powstaje w Warszawie. Dopiero po pierwszym projekcie robi się konsultacje. Nie chcę*

mówić o efektach. Uwagi się zgłasza, ale niewiele z nich jest wkomponowane w strategię”; „Bierzemy udział w różnych konsultacjach, wypełniamy ankiety, ale efekty tego są takie, jakie są. Myślę, że te oddolne wnioski nie są tam na górze brane pod uwagę ani realizowane, bo o wszystkim decyduje aktualny układ partyjny”.

Zainteresowanie procedurami formułowania polityki rozwoju regionalnego rośnie w sytuacji, gdy warunki rozwoju danego obszaru (gminy, albo gminy i jej otoczenia) są skomplikowane. Dotyczy to szczególnie dużych miast. Jak stwierdził przedstawiciel władz jednego z nich: *„Pewnie, że jesteśmy zainteresowani, przede wszystkim w kontekście funkcjonowania metropolii warszawskiej. Jestem członkiem Komitetu Monitorującego RPO. Są podejmowane działania. Ale musi Pan pamiętać, że skuteczność jakiegokolwiek lobbingu czy wpływu na politykę rozwoju regionalnego wynika przede wszystkim ze stabilności władzy. Władza się zmienia najczęściej z prezydentem miasta. Zmienia się bardzo duża część otoczenia decyzyjnego w mieście. Pojawia się nowa grupa. Tym mniejsza jest siła rażenia samorządu. Na pewno jestem zwolennikiem kadencyjności w tym znaczeniu, że pewne ośrodki decyzyjne nie powinny rządzić dłużej niż trzy kadencje, bo to powoduje bardzo silne skostnienie struktur i brak świeżego spojrzenia. Ale z drugiej strony jedna kadencja to już jest naprawdę bardzo za krótko. (...) Stabilność władzy w mieście pozwala na to, by miasto mogło być prawdziwym aktorem kształtowania polityki rozwoju regionalnego”.*

W nielicznych odpowiedziach można znaleźć opinie na temat roli innych instytucji w procesie kształtowania polityki rozwoju regionalnego. Ferowane opinie wskazują jednak, że w dalszym ciągu samorząd szczebla lokalnego nie znajduje swego miejsca w procesie kształtowania polityki rozwoju regionalnego: *„Rola wszystkich tych instytucji (Parlament Europejski, Komitet Regionów) jest bardzo duża. Instytucje unijne i centralne instytucje krajowe dają przede wszystkim pieniądze, a my – samorząd albo dostaniemy coś, albo nic, i albo nasze potrzeby regionalne zostaną zauważone, albo nie. To politycy decydują, a nie logika i potrzeby społeczności lokalnej”. Jeśli dostrzega się rolę samorządu, jest to samorząd na poziomie regionu: „Parlament Europejski, myślę, odpowiada za dużą, ogólną politykę regionalną dotyczącą całej UE. Dużą rolę odgrywają też poszczególni komisarze UE. Myślę, że samorządy wojewódzkie zostały obdarzone w zakresie kształtowania polityki regionalnej bardzo dużą władzą, szerokimi kompetencjami. Niektóre z nich bardzo dobrze sobie radzą, inne dobrze, a są takie, które słabo sobie z tym radzą. Niestety, jesteśmy takim województwem, które radzi sobie z tym słabo, jeśli nie najgłębiej”.*

Zgodnie z zapisami w Traktacie z Maastricht, w Komitecie Regionów zasiadają przedstawiciele polskich samorządów. Respondentów spytano o kontakty z nimi i ocenę ich działalności. Obraz uzyskany z odpowiedzi jest pesymistyczny. Respondenci stwierdzają m. in.: *(...) nie wiem co to jest Komitet Regionów UE, pierwsze słyszę, że coś takiego funkcjonuje”; „nie zauważyliśmy tego, że tam są reprezentanci polskich samorządów”; „nie ma żadnych informacji o działaniu Komitetu Regionów”. Nawet jeśli respondent był zorientowany co do istoty zadań i sposobów funkcjonowania Komitetu Regionów, to ocena kontaktów z polskimi reprezentantami samorządów była negatywna: „Oprócz deklaratywnej współpracy, jest tak naprawdę brak zorganizowanej, praktycznej współpracy. Może jest to celowe działanie, by jej nie było. Współpraca z samorządowcami w kraju to pewnie ciężki kawałek chleba, dłuższy okres dochodzenia do czegoś, trudniejsza praca. Ale efekty byłyby lepsze i bardziej zbliżone do wymaganych”; „Jeśli chodzi o przebieg informacji, to jest niemal zerowy. Eurodeputowani powinni swoje decyzje poprzedzać konsultacjami. Jeżeli są konsultacje, to w ramach grup politycznych. To za mało, mając na uwadze podejmowanie decyzji na długie lata. Myślę tutaj o podziale środków finansowych. Przez poprzednią kadencję PE żaden eurodeputowany nie złożył propozycji spotkania się w tej sprawie z prezydentem miasta. Dzisiaj jest podobnie. Gdyby nie nasza*



inicjatywa pytań prawnych, przeglądania spraw w Internecie, tak naprawdę informacja z tamtej strony byłaby praktycznie żadna. To kamyczek do ogródka deputowanych, by więcej zasięgaliby opinii w regionie”.

Włączanie samorządów w proces formułowania polityki rozwoju regionalnego to element partnerstwa. Partnerstwo to dotyczy także monitorowania realizacji i skutków polityki regionalnej. Samorządy dostrzegają wagę monitorowania. Stwierdzają też, że włączanie różnych partnerów społecznych w programowanie i monitorowanie powinno mieć miejsce od samego początku podejmowanych prac. Rzeczą charakterystyczną jest, że większość samorządów na pytanie o partnerstwo odnosiło je do lokalnego wymiaru polityki regionalnej. Włączanie partnerów społecznych jest ważne, „(...) tylko trzeba to prowadzić w sposób mądry. (...) Mamy Holendrów, którzy opracowują u nas program urbanistyczny. Nie stworzyli oni projektu zmiany programu zagospodarowania przestrzennego poprzez specjalistyczne rysunki i w takiej formie nie przedstawili tego mieszkańcom. Zadali proste pytania, przez co zadali sobie więcej pracy. Potem na podstawie tych odpowiedzi przeanalizowali, co mieszkańiec ma na myśli, a potem w prosty sposób pokazali co mniej więcej chcą zrobić, a to jest przystępne dla zwykłego człowieka”.

Partnerzy społeczni zazwyczaj „(...) pod naszym adresem (władz samorządowych) formułują wnioski w stosunku do rzeczy namacalnych, to co jest w rzeczywistości ich otaczającej. Nikt pod naszym adresem nie kieruje uwag w stosunku do zmian w polityce regionalnej”. Te wnioski związane są często z działaniem organizacji społecznych na terenie gminy. Wymiar regionalny rzadko jest obecny w formułowanych postulatach czy oczekiwaniach w stosunku do samorządu lokalnego. Organizacje te są zorientowane zadaniowo i traktują samorząd jako jedno ze źródeł finansowania swojej działalności: „Organizacje interesuje przede wszystkim pozyskanie funduszy na realizację celów statutowych. Ale gdzie do spraw regionu – trzeba mieć wiedzę o tych sprawach, o roli regionów”.

Aktywność partnerów społecznych jest dostrzegana, traktowana jako ważna i doceniana: „Myślę, że zawsze partnerzy społeczni, choć są trochę męczący, jednak usprawniają politykę rozwoju regionalnego, są potrzebni”. Niektórzy respondenci z rezerwą wypowiedzieli się o stopniu zorganizowania partnerów społecznych, ich potencjale i motywacjach działania: „Myślę, że rola partnerów społecznych powinna być na każdym etapie znacząca. Władza powinna korzystać z podpowiedzi, z doświadczeń i takiego oddolnego głosu. Wiedza i punkt widzenia partnerów społecznych powinny też być brane pod uwagę na etapach monitorowania i ewaluacji, podsumowywania. A kłopot jest taki, myślę, że zarówno na poziomie miasta, jak i całego regionu partnerzy społeczni to słabe organizacje. U nas tak naprawdę nie są silni, nie mają długich tradycji, ani ludzi, którzy rzeczywiście by nie mieli i nie realizowali własnych, partykularnych interesów. Myślę, że wśród nich nie ma takich, którzy by patrzyli na rozwój regionalny zupełnie obiektywnie, bez żadnych swoich interesów”.

Siła organizacji społecznych oraz negatywne doświadczenia ze współpracy z władzami publicznymi wskazywane były jako powody ograniczenia partycypacji w działaniach mających wpływ na kształtowanie polityki rozwojowej: „Przede wszystkim słabość tych partnerów, ich niewiara i niechęć do funkcjonowania, niewiara, że ich wysiłek i głos będzie w ogóle gdzieś zauważalny i słyszalny, bo rzeczywistość jest słabo słyszalna”. Samorządowcy dostrzegają walory współpracy z dobrze zorganizowanymi społecznościami lokalnymi. Wartością sama w sobie jest społeczeństwo obywatelskie. Stopień jego rozwoju oceniany jest nisko, a przyczyn tego respondenci doszukują się w braku systemowego wsparcia dla działań mających wpływ na formowanie się społeczeństwa obywatelskiego. Jak stwierdził jeden z respondentów: „Myślę, że w Polsce tak naprawdę niewiele się robi, żeby odbudowywać społeczeństwo obywatelskie, które gdzieś tam działa w oparciu

o organizacje pozarządowe i partnerów społecznych. System wspomagania finansowego jest bardzo słaby, niejasny i nieczytelny, tak naprawdę bardzo uznaniowy, nakłada się na te organizacje bardzo duże obowiązki rozliczeniowe z tych pieniędzy, z jednej strony to dobrze, ale z drugiej bardzo niedobrze, bo daje im się środki na działalność merytoryczną, a nie bardzo na księgowość, administrację – jest to naprawdę olbrzymi problem. Myślę, że przede wszystkim jeśli chcemy, żeby one bardziej działały, to trzeba je wspomóc, gdyż coraz mniej jest społeczników, ludzi takich, którzy chcą gdzieś, coś tam za darmo zrobić. Jak chcemy mieć partnerów społecznych, to musimy ich dofinansować”.

Poza wsparciem finansowym, respondenci wymieniają konieczną zmianę podejścia do sposobu zaangażowania partnerów społecznych w formułowanie polityki rozwojowej, znalezienia dla nich odpowiedniego miejsca w ramach procedur. Pomogłoby to wykorzystać lepiej potencjał partnerów społecznych. Jeden z respondentów stwierdził: „(...) ci partnerzy społeczni są już podmiotem działania, ale tak naprawdę nie mają większego wpływu na tworzenie polityki regionalnej. Działają już na podstawie tego, co zostało wytworzone, działają w takich sztywnych ramach, a myślę, że jakby mieli możliwość oddziaływania na poszczególne procesy, wtedy w tym etapie uczestnictwa byłoby to dużo łatwiejsze. Czasami trzeba długiego czasu, żeby dotrzeć do świadomości, że oni są tym elementem istotnym, a jakby od początku mieli możliwość realnego wpływu na legislację, wdrażanie pewnych rozwiązań, programów, byłoby dużo łatwiej. W mojej ocenie oni są na końcu łańcuszka. i są już takim troszkę, w określonych ramach, konsumentem, muszą dopasować się już do tych realiów, w które czasami mogliby swoje uwagi czy sugestie wnieść, co byłoby bardzo istotne dla efektywności, ale niestety nie mają takiej możliwości w praktyce. Myślę, że cały czas wracamy do tego procesu, gdzie od początku do końca powinni uczestniczyć wszyscy partnerzy i wtedy ma to większą szansę powodzenia, choć uważam, że już jest dobrze”.

Liczebność, stopień zorganizowania i aktywność organizacji społecznych to jeden z czynników mających wpływ na jakość partnerstwa. Przekłada się bowiem zarówno na jakość, jak i intensywność uczestnictwa społeczności lokalnych w pracach nad koncepcjami rozwoju. Dostrzegana słabość organizacji jest powodem kwestionowania występowania partnerstwa: „Ja myślę, że raczej nie można mówić o rzeczowym partnerstwie. Dużo się mówi, robi dokumentów, sztuka dla sztuki, bo to jest wymagane np. przez Unię, nasze potrzeby się pokazuje, ale w moim odczuciu te potrzeby, które w ramach konsultacji społecznych się precyzuje są mało miarodajne z uwagi na to, że bardzo nieliczna grupa w tym uczestniczy”.

Generalnie jednak partnerzy społeczni usprawniają proces tworzenia polityki rozwoju i czynią tę politykę lepszą. Wprowadzają inną perspektywę widzenia problemów: „ja uczestniczę w tych dyskusjach i widzę, że często ci ludzie, którzy w tym uczestniczą, wnoszą istotne uwagi. Organizacje pozarządowe też tam są. Tam jest kilku profesorów, rektorów wyższych uczelni, to są bardzo poważne dyskusje, podczas których właśnie jest wiele cennych uwag”; poza tym partnerzy społeczni „(...) na pewno wnoszą masę krytyki. Zaletą dużych partnerów społecznych jest to, że ci duzi partnerzy społeczni słuchają innych lokalnych partnerów społecznych. Najczęściej są to podmioty, które grupują w sobie jakieś grupy interesów i mają też większą zdolność nagłośnienia tych problemów. Absolutnie się zgadzam, że jeśli chodzi o kierowanie pewną polityką, już nie mówię o efektywności, ale o wpływie i sterowaniu tą polityką, tego typu grupy mają potężny wpływ na sterowanie pewnymi mechanizmami, czasami pozytywny, czasami nie. Ja zawsze mam rezerwę do tego typu krytyki na tym poziomie, bo wiem, że taka krytyka dotyczy tak ogólnego poziomu abstrakcji, że nie ma to czasem zupełnie żadnego przełożenia na pewne mechanizmy rozwojowe, które są na poziomie lokalnym”; „(...) powiem tak: ja to jestem zadowolony bardzo z poziomu konsultacji, który jest w funduszowych



kwestiach. Daj Bóg, żeby tak wyglądała każda polityka w państwie, żeby równie angażowała partnerów społecznych. Natomiast idealnie jeszcze nie jest. To nie jest jeszcze ten idealny mechanizm”.

Poważne konsultacje społeczne to zazwyczaj proces skomplikowany i długotrwały. Spowalnia on czasami podejmowanie decyzji. Sugestie czy oczekiwania partnerów społecznych są też czasami sprzeczne z koncepcjami i priorytetami rozwojowymi władz. Instrument partycypacji traktowany jest wtedy instrumentalnie, na granicy manipulacji, co przyznali niektórzy respondenci: *„Powiem szczerze, że gdyby nie to, że mam większość w radzie i dość dużą swobodę podejmowania decyzji, to mamy sukces, tutaj jest skuteczność. My robimy konsultacje wtedy, kiedy nie chcemy czegoś zrobić, a chcemy żeby ładnie wyszło, czyli idziemy do narodu zapytać, a naród tak się od razu skłóci, że my w końcu mówimy, że dla świętego spokoju odłożymy inwestycję i jeszcze raz ją przedyskutujemy, a tak naprawdę z gruntu nie chcieliśmy tego robić”.* Stwierdzenie *„naród tak się od razu skłóci”* to poniekąd argument potwierdzający opinię, że konsultacje i partycypacja ma sens wtedy, gdy wszystkie strony są do tego przygotowane. Nieumiejętność osiągania konsensusu w ramach społeczności lokalnej, negocjowania, szukania opcji możliwych do zaakceptowania przez wszystkie strony osłabia stronę „partnera społecznego”, dając swobodę działania władzy lokalnej bez uwzględnienia opinii jakiegokolwiek grupy społecznej.

Inne podejście do partycypacji społecznej zaprezentował respondent, który stwierdził, że: *„(...) mówiąc brutalnie i szczerze, my powinniśmy z ludźmi konsultować tylko strategiczne sprawy. My powinniśmy ludzi pytać, czy chcą mieć gminę, gdzie blokujemy możliwość rozbudowy i rozwoju, czy chcą mieć gminę, gdzie sprowadzamy przemysł, czy chcą żeby powstała obwodnica, czy chcą, żeby było tak, jak jest. Czy chcą, żeby np. tereny na południu gminy to były tereny budowlane, czy mają to być tereny pod zalesienia”.* Innymi słowy, według respondenta, partnerzy społeczni najważniejsi są na etapie formułowania wizji rozwoju. Sposoby jej realizacji, wynikające z niej polityki należy pozostawić specjalistom. Z pewną rezerwą, ale można się z tym podejściem zgodzić. Trzeba jednak pamiętać, że lokowane funkcje, formy i intensywność zagospodarowania to także kwestie, które nie powinny być rozstrzygane w zaciszu gabinetów, gdyż przekładają się na warunki i jakość życia mieszkańców. Bardzo często konsultacje wspomniane są w kontekście przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie w ramach procedur przewidziano konsultacje społeczne. W niektórych gminach władze przykładają do tych konsultacji bardzo dużą wagę i zauważają wiele pozytywnych z nich wynikających. Jeden z respondentów stwierdził: *„Możliwości do konsultacji są w procedurze przygotowania planu, tam jest wyłożenie na 21 dni, składanie uwag, ja codziennie jeżdżę na zebrania, ale ludzie nie mówią nam, co my mamy robić. Ludzie mówią tylko, czego oczekują, a moim zadaniem jest wyciągnięcie wniosków – czy te oczekiwania są przesadzone, mądre czy głupie, realne czy nierealne. I teraz w ciągu 15 lat skala problemów tak mi się zmniejszyła, że ja idę na zebranie i jestem tam pół godziny, a kiedyś byłem na zebraniu trzy godziny, bo była kwestia kanalizacji, drogi, właściwie wszystkiego, dzisiaj wszystko prawie jest. Trzeba ludzi słuchać, bo gdybyśmy ludzi nie słuchali, to robilibyśmy to, co może akurat nie jest im na rękę, co nie byłoby logiczne”.*

W kontekście partnerstwa pojawiły się także kwestie realizacji projektów z udziałem partnerów społecznych. Występuje tu wiele problemów związanych ze wspomnianą wyżej słabością partnerów społecznych. Jak stwierdzono: *„Partnerzy generalnie czynią politykę lepszą, jednym minusem, elementem negatywnym jest element rozliczeniowy danego projektu. Zapraszając jakiegoś partnera musimy mieć gwarancje, że będzie on realizował wszystko, co jest zawarte w projekcie. A już tym bardziej, że nie zrezygnuje w trakcie. Musi to być w 100% zagwarantowane. Jeśli dana organizacja powstała pół roku wcześniej*

i chce dołączyć do projektu unijnego, jesteśmy bardzo ostrożni. Zapraszamy do innych projektów, by mogli przetrzeć się w procedurach, nabrać doświadczenia, żeby zadomowiła się przez rok, dwa lub trzy. Daje w ten sposób gwarancję rzetelności. Dopiero później zapraszamy ją do udziału w bardziej ambitnych projektach. Element rozliczeniowy jest negatywnym, u nas takie przykłady można mnożyć.”

Oceniając poziom partnerstwa respondenci zgodnie twierdzą, że najważniejsze są dla nich organizacje lokalne i budowanie relacji z nimi: „(...) ja powiem szczerze, że partnerstwo jest potrzebne. W mieście od ubiegłego roku staramy się bardzo dużo rzeczy puszczać w obszar partnerstwa i od razu powiem, że jeśli gdzieś widać partnerstwo, które przejawia się efektywnością, to jest to na poziomie lokalnym. Wpływ na praktyczne rzeczy takich partnerów jak Lewiatan, czy BCC, czy związki zawodowe jest niewielki. To jest trzepanie piany”; „Najbardziej skuteczni są partnerzy lokalni. A nie partnerzy, którzy są kluczowymi graczami na poziomie ogólnokrajowym. Jeśli my gdziekolwiek robimy projekty, bo robimy otwarte konkursy na projekty wspólne, partnerskie, takie, które dotyczące rozwoju gospodarczego albo społecznego, nam się nigdy żaden związek zawodowy nie zgłosił, nam się nigdy Lewiatan nie zgłosił, BCC, nam się nigdy FRDL nie zgłosiła. Nam się zgłaszają lokalne organizacje. Bo to one są zainteresowane tym, żeby coś pożytecznego robić na poziomie lokalnym. Coś, co jest skuteczne, potrzebne i wynika faktycznie z jakiejś analizy popytu. Z diagnozy. Natomiast podmioty duże raczej są zainteresowane samym byciem i uzasadnianiem swojego bytu, niż działaniem w jakimś praktycznym kierunku. Takie jest moje poczucie od kiedy zacząłem się zajmować projektami”. Współpraca z partnerami społecznymi nie ma więc jednego oblicza, tak jak nie ma jednego profilu partnera społecznego i jednego profilu władzy jednostki samorządu terytorialnego. Doświadczenia ze współpracy są różne. To, na co warto na końcu zwrócić uwagę, to sprawa rozumienia intencji drugiej strony, sposobów działania i wzajemnego zaufania. Zwrócił na to uwagę jeden z respondentów, stwierdzając: „Jakiej by Pan nie usłyszał uwagi od partnerów społecznych, to one się biorą niestety z tego kapitału zaufania, z jego braku. Bo najczęściej oni się skarżą na to, że sformalizowany jest system, że jest zbyt duża presja na rozliczanie, a nie na osiągnięcie efektów. Moim zdaniem główny problem, który dotyczy wszystkich, wynika przede wszystkim z tego, że taki mamy mizerny kapitał zaufania”.

W wywiadzie znalazły się też pytania dotyczące działalności Komitetów Monitorujących i ich znaczenia jako forum wymiany informacji i opinii między różnymi partnerami. Rolę Komitetów jako forum dostrzegają wszyscy respondenci. Jednak rolą Komitetów jest zdecydowanie co innego. Powinny one zajmować się przede wszystkim „(...) analizą tego, które działania są bardziej efektywne lub bardziej skuteczne. Pamiętajmy o tym, to jest taka trochę bolesna lekcja pierwszych lat wdrażania funduszy, która wynika z tego, że idąc za słynną taką zasadą Maxa Webera nacisk był na to, że w administracji liczy się zawsze dokładność, a nie efektywność. Znaczący jest tak, że liczy się bardziej, żeby ten pieniądź wydać, a nie jak go wydać. Zapewniam Pana, że 100% wydanych pieniędzy na niepotrzebne działania jest bardziej niebezpieczne niż wydanie 50% na działania, które są efektywne”. Inny respondent dodaje, że „(...) być może Komitet jako forum wymiany opinii jest też ważny. Ale umówmy się: za rozwój regionalny odpowiada samorząd województwa. I ja jestem zwolennikiem tego, że jeśli nawet samorząd województwa popełnia błędy na poziomie programowania, to jednak powinien mieć wpływ na to, jakie są podejmowane decyzje, jeśli chodzi o kluczowe elementy funkcjonowania. W tym również na kryteria wyboru, ustalanie polityki, bo od ustalania polityki jest zarząd województwa, a nie Komitet Monitorujący. Komitet Monitorujący pełni inną, bardzo ważną funkcję. To jest wentyl dla wszystkich opinii krytycznych, które mogą się pojawić, dotyczących marszałka województwa. I szczerze mówiąc, te wszystkie uwagi, które Panu dzisiaj mówiłem, np. dotyczące programu regionalnego – ja je wyrażam na Komitecie osobiście. Wbrew



opinii moich kolegów z Szydłowca, z Iławy, czy z innych miast. Jest to ścieranie się dwóch interesów na pewno, ale na tym to polega. Niestety, Komitet Monitorujący głównie zajmuje się myśleniem o tym, jak ten tort ma zostać podzielony”.

Kwestia Komitetów Monitorujących, ich roli i znaczenia dla skuteczności działań pojawia się także w kontekstach relacji między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację działań z zakresu polityki regionalnej oraz instrumentarium stosowanego do oceny projektów. Jeden z respondentów ujął tę kwestię w następujący sposób: „(...) moja uwaga dotycząca funkcjonowania Komitetu jest tylko jedna, aczkolwiek ja, będąc w tym Komitecie wiem, że wynika to z podporządkowania temu, kto jest kluczowym graczem. Tak się trochę gra, jak trener motywuje. Jak mówi się, że głównym wskaźnikiem jest wydanie pieniędzy, to niestety wszyscy się temu podporządkowują. Ale to wynika z jednej rzeczy, od razu Panu powiem, wynika to z tego, że mierniki efektywności są bardzo nieostre. Bo co to znaczy realizować efektywnie politykę? Łatwiej analizować produkty niż rezultaty, takie jak oddziaływania. Bo produkty to jest wszystko policzalne i mierzalne. Być może problem polega na tym, że używamy złych wskaźników do mierzenia, albo być może nie mamy do końca pewności, czy ta polityka w ogóle jest skuteczna.” Inny respondent uzupełnia ten sąd stwierdzając: „Jak przyjdzie do mnie kontrola, to nie będzie się mnie pytała, czy wydałem 100 zł na coś potrzebnego, tylko czy wydałem je legalnie.”

5.2 Opinie przedstawicieli samorządu wojewódzkiego

Z perspektywy regionalnej inaczej jest postrzegana rola i znaczenie w formułowaniu polityki rozwoju regionalnego takich instytucji jak Komitet Regionów, MRR czy też Parlament Europejski. Inaczej też widzi się włączenie w formułowanie polityki samorządów lokalnych. Przede wszystkim stwierdza się, że żeby oceniać odpowiedzialnie trzeba mieć na ten temat wiedzę. A żeby mieć wiedzę „(...) wystarczy złożyć prośbę na stronie Komitetów Regionów o aktualizację tego, co się wydarzyło w zakresie jego prac. Jeśli chodzi o poszczególne instytucje, to gminy i powiaty w ramach samorządu województwa, w naszej ocenie to, co realizujemy od początku wyczerpuje całkowicie katalog kierunków działania, potrzeb i celów, jakie powinniśmy spełniać – to znaczy na poziomie województwa, z uwzględnieniem opinii gmin, powiatów, przedsiębiorców, związków zawodowych.” Powyższa, optymistyczna ocena koresponduje z oceną działania MRR, czy też współpracy z eurodeputowanymi: „Jeśli chodzi o poziom wyższy, kwestie legislacyjne, ewentualne braki – to na poziomie MRR, gdzie jest największy styk i łącznik w polityce regionalnej między regionami, jego działalność jest na poziomie wystarczającym, bo mamy możliwość zasiadania we wszystkich Komitetach Monitorujących wszystkich programów sektorowych i mamy wiedzę oraz wpływ, co się tam dzieje. MRR jako instytucja koordynująca zarządzanie środkami europejskimi wykonuje swoje zadania jak najlepiej, a na większość zapytań, jakie tam kierujemy, otrzymujemy rzeczowe odpowiedzi z podaniem podstawy prawnej, polskiej i unijnej. Jeżeli problem jest większej wagi, to nasi koledzy kierują wyżej zapytania, aż do Brukseli, a więc przepływ informacji jest tutaj dobry. My przez swoje przedstawicielstwo w Brukseli oraz pracowników będących tam na stałe też otrzymujemy bieżące informacje. Ja nie widzę miejsc, elementów w całej tej układance, począwszy od szczebla gminnego, skończywszy na KE lub PE, żebyśmy tutaj mieli jakieś problemy. Nawet bywało tak, że w poprzedniej kadencji PE (bo w obecnej nie było takiej potrzeby współpracy z parlamentarzystami) te spotkania dosyć często się odbywały, i zawsze gdy coś próbowaliśmy przelobbować za pośrednictwem naszych posłów, to zawsze spotykało się to z życzliwością. Tutaj nie widzę żadnych miejsc, które byłyby mało aktywne, czy też niepomocne lub szkodzące”.

W wywiadach z przedstawicielami samorządu regionalnego pojawiła się sprawa aktywności Polski jako kreatora polityki rozwoju regionalnego w skali europejskiej. Wedle jednego z respondentów: „(...) trudno mi jest ocenić nasz wkład, ponieważ nie jestem bezpośrednim uczestnikiem tego, co dzieje się na forum europejskim, ale sądzę, że Polska, Mazowsze mogą być takimi kreatorami, animatorami wspólnej polityki. Tu nasuwa mi się przykład Wspólnej Polityki Rolnej – na bazie takiego porozumienia regionalnego, dotyczącego wpływu na politykę rolną, ale nie przez pryzmat rolników, produkcji rolnej, ale przez pryzmat nadmiernego rozlewania się miast oraz braku uporządkowanej polityki przestrzennej w zakresie zachowania w okolicy Warszawy elementów rolnych, które w sposób bezpośredni przekładają się na ekologię. Bo nie ma mołochów miejskich, zanieczyszczenia środowiska, ale są tereny zielone, gdzie są prowadzone uprawy rolne, gdzie są sady i inne kultury. To pozwala w sposób łatwy i tani dostarczać miastu te produkty, chociaż na poziomie minimalnym. To stanowi zielone płuca, a najlepszym przykładem jest nasza Puszcza Kampinoska. W tych dziedzinach na poziomie międzyregionalnym – bo tutaj nawiązujemy współpracę, a na poziomie krajowym nie mnie to oceniać – wpływamy na wspólną politykę rolną (...).”

Znaczenie partnerstwa w kreowaniu polityki rozwoju regionalnego jest oceniane z perspektywy regionu jako duże. Jednak ocena mechanizmów współpracy jest raczej niska. W przypadku Mazowsza – jak stwierdził respondent – „Nie słycać dużo krytyki, nie słycać dużo skarg. Nie ma z tym wielkiego problemu, a tym bardziej burzy społecznej na Mazowszu. To można byłoby potraktować jako dowód, że jest dobrze. Ale ja byłbym tutaj ostrożny. Właściwie powstrzymam się od własnej oceny. Ja nie obserwuję konkretnych przypadków, staram się trzymać w skali makro, ale właśnie w skali makro i mazowieckiej, i ogólnopolskiej ja wiem, jak tragicznie niska jest aktywność społeczna i partycypacja w rządzeniu. Różnego rodzaju miary aktywności społecznej w stosunku do państw skandynawskich są w Polsce trzy lub cztery razy niższe, a od średniej dla całej starej UE są dwukrotnie niższe. Stąd ten spokój jest pozornym spokojem. Tu niezadowolone byłoby po prostu tłumione, niezaspokojone społeczne głosy budziłyby co najwyżej jakąś frustrację, zamiast postulatów, żeby tę partycypację zwiększyć. Żeby tego partnerstwa było więcej, bo ludzie nie wierzą, że może być więcej”.

Wpływ partnerów społecznych na jakość wypracowywanych rozwiązań pryncypialnie oceniany jest pozytywnie, dzięki niemu powstaje szczególna „wartość dodana”, choć jej odbiór jest zawsze subiektywny. Konsultacje mają czasami bardzo emocjonalny charakter. Samorządowe władze regionu szukają consensusu, rezygnując ze zbyt wąskich lub szerokich zapisów. Na spotkaniach z gminami czy innymi partnerami społecznymi „(...) czasami są duże emocje, podczas spotkań były ogłaszane przerwy, odbywały się narady. Często jest tak, że są powoływane zespoły robocze, które wobec dużej złożoności problemu pracują nad rozwiązaniem i jest to często przekładane na kolejny Komitet Monitorujący, żeby na poziomie zespołu można było wypracować dobrze przemyślane rozwiązanie. Bardzo doceniam rolę tego ciała. Niestety, czasami jednak udział organizacji ekologicznych w kluczowych kwestiach, jak np. kwestie komunikacyjne, kończy się mówieniem: nie bo nie. Ja rozumiem, że są parki, rezerваты przyrody, ale to na całym świecie funkcjonuje w sposób niezaktócony”.

Przy okazji omawiania kwestii partycypacji społecznej poruszone zostały, tak jak przez samorządowców z poziomu lokalnego, sprawy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i relacji między różnymi szczeblami władzy a obywatelami. Wydaje się, że na poziomie regionalnym odczucia dotyczące partnerstwa i współpracy są wyjątkowo zbieżne z tymi prezentowanymi na poziomie lokalnym. Pojawia się też sprawa zaufania społecznego i intencji różnych stron w działaniach, które z definicji powinny być partnerskie, gdyż



podmioty uczestniczące w procesie np. programowania wspólnie będą odpowiadać za końcowy efekt realizacyjny. Jeden z respondentów przedstawił te kwestie w następujący sposób: „(...) dzieje się tak, że wszyscy mają rację i wszyscy swojej racji bronią. Administracja rządowa sądzi, że jest lepsza od samorządowej, i na odwrót. Z kolei obie te administracje uważają, że wiedzą lepiej niż czynnik społeczny. Czynnik społeczny sądzi, że te nadużywają władzy. To jest pytanie, na ile jesteśmy społeczeństwem obywatelskim, uczestniczącym odpowiedzialnie? To jest pytanie, czy np. mój zgłaszany postulat jest przemyślany merytorycznie, czy posiada broniące go argumenty, czy też jest postulatem, by wykreować osobę lub grupę chcącą zwrócić na siebie uwagę? Wszyscy mamy jeszcze do odrobienia poważną lekcję z zakresu bycia społeczeństwem obywatelskim na płaszczyźnie współpracy i współdziałania partnerów, poważnego i odpowiedzialnego traktowania się. Złą rzeczą jest nadużywanie władzy z którejkolwiek strony, również partnerów społecznych. Możemy sobie wyobrazić, że poprzez nagłośnień i umiejętne wykorzystanie argumentów wprowadza się modyfikację tylko i wyłącznie dla modyfikacji, natomiast nie jest ona jakimś istotnym usprawnieniem programu. To także ma często miejsce z drugiej strony. Czynnik rządowy lub samorządowy może przyjąć pozornie postulat partnera społecznego do realizacji, ale tak go obuduje, że w rezultacie staje się on innym postulatem. Potrzeba czasu, byśmy się nauczyli odpowiedzialnie te sprawy wdrażać i realizować. Na razie mamy za krótki okres. Dopiero poprzednia agenda w pewnym sensie wprowadziła szeroko rozumianego partnera społecznego. Wtedy ich głos był jednak mało liczący się”.

Partnerzy społeczni są ważni na każdym etapie kreowania polityki regionalnej. Ta opinia jest popularna we wszystkich grupach respondentów. Szczególnie istotna jest ich rola na etapie monitorowania: „(...) nie wyobrażam sobie braku ich udziału na etapie monitorowania”. Jeśli chodzi o programowanie, to jeden z respondentów stwierdził: „(...) na etapie programowania ich udział (partnerów społecznych) jest potrzebny od pewnego poziomu. Na początku musi powstać szkielet programu na bazie eksperckiej, który można odrzucić w całości, przyjąć w całości lub uzupełniać. (...) Taki projekt programu powinien być już poddany ocenie i analizie przez czynnik społeczny. Zawsze dobrze jest, gdy druga strona merytorycznie oceni projekt, tylko żeby to nie pozostało tylko w fazie projektu-projektu. Jednakże realizacja programu jest na tyle skuteczna, o ile jest on stały na pewnych odcinkach. Nie mówię, że programu nie należy zmieniać, gdy jest to konieczne, ale nie należy go ciągle zmieniać, bo w tym momencie jest on nieczytelny i nieefektywny”.

Według respondentów partnerzy społeczni widzą przede wszystkim końcowy produkt i jego jakość. Sam program, a więc proces dochodzenia do produktu, jest dla nich mniej ważny. Dlatego też, jak twierdzi respondent, „(...) swoje postulaty nakierowują raczej na odbiurokratyzowanie programów, które pisane są przez urzędników. Główne postulaty organizacji społecznych są niezmiennie, mieszczą się w jakimś kanonie od kilku lat bardzo podobnym. Głównym postulatem jest to, by nie zatracić celu głównego, bo często odnosi się wrażenie, że program pisany dla beneficjenta jest dla niego niezrozumiały, ponieważ jest pisany często przez urzędnika, który nie jest biznesmanem, a ma coś napisać dla biznesmana. Często jest pisany przez urzędnika dla grupy społecznej, której to grupy może nie rozumieć. Ma się niejednokrotnie wrażenie, że jest to program pisany przez urzędnika dla urzędnika, w związku z czym głównym postulatem jest niezatrącenie celu głównego przypisanego danej interwencji i odbiurokratyzowanie danego programu”.

Sposobem wzmocnienia partnerstwa i zwiększenia stopnia partycypacji społecznej może być wedle respondentów z poziomu regionalnego: „(...) większa rola władzy stanowiącej, która jest w najbliższym związku z wyborcami i całym społeczeństwem. Np. gdyby nad RPO toczyły się debaty w sejmikach i ich komisjach, już na poziomie układania, począwszy

od największych punktów strategii, celów, wizji. Strategia rozwoju regionalnego jest układana raz na kilka lat, często pisana językiem trudnym. Gdyby to, co ludzie odbierają jako bardziej konkretne między innymi dlatego, że tam są pieniądze, gdyby programy operacyjne były przedmiotem debat w sejmikach, w sejmie i senacie, gdyby powstawały, przynajmniej w dużych miastach, ich programy – odpowiedniki programów operacyjnych, gdyby debatowano przez rady miejskie, przy udziale każdego, kto zechce przyjść, przy udziale mediów – wtedy byłaby dużo większa partycypacja, byłoby dużo więcej partnerstwa. Zwróćmy uwagę, że nawet wielkie miasta mają takie zbiory projektów, nie ma żadnego odpowiednika programu operacyjnego, i o ile to jest uzasadnione z uwagi na to, że miasto nie przydziela pieniędzy, a je dostaje od regionów lub od kraju. To nie usuwa całkowicie potrzeby stworzenia takich odpowiedników, aby była spójna strategia wydawania pieniędzy. Spójne strategie dzisiaj są tylko w regionach. Jest pustka niżej i pustka wyżej, a gminy i powiaty nie mają strategii rozwojowych związanych z europejską strategią”.

Wspomniana w poprzedniej części rozdziału „lokalność widzenia” problemów przez samorządy lokalne została podniesiona przez samorządowców z regionu jako trudność w działaniach partnerskich. Zauważa się, że „(...) strategia rozwoju regionalnego słabo się przebiła, nawet do ludzi profesjonalnie zaangażowanych w politykę publiczną, takich jak samorządowcy lokalni, powiatowi czy gminni. Podejście zwykle jest takie, żeby »dać nam więcej na nasze projekty«. Tu nie bez winy jest zwyczaj rozdawania pieniędzy na dużą skalę, np. w ramach Samorządowego Instrumentu Wsparcia, który był pomysłem na czas nadwyżki budżetowej, a który w tym roku został uchwalony kosztem najbardziej elementarnych zadań własnych samorządu województwa. I gdy samorząd województwa za mało inwestuje, za mało mówi, za mało podkreśla znaczenie wojewódzkiej sieci dróg – to inni też nie myślą w tych kategoriach. I każdy wójt chce zbudować swój kawałek, a że to będzie niepołączone i że tą piękną drogą gminną będzie można dojechać w puste pole, to już za rzadko samorządowcy myślą o tym. Nie chce uogólniać, ale takie podejście przeważa”. Odpowiadając na pytanie „Które kategorie partnerów społecznych wykazują największe zaangażowanie?”, respondenci z poziomu regionalnego wskazywali organizacje pracodawców i związki zawodowe. Nowymi partnerami społecznymi, określanymi jako „trudni”, są ekolodzy. Poza tym „(...) duży wkład, zależnie od dziedziny, mają środowiska naukowe, uczelniane. Zrzeszamy praktycznie większość dużych uczelni na Mazowszu. Większość samorządów gminnych czy powiatowych, ci, którzy wyrazili chęć, też są. Z tymi, którzy nie wyrazili takiej chęci, prowadzimy dialog”. Komitety Monitorujące traktowane są tak, jak w przypadku poprzedniej grupy respondentów: zarówno jako platforma kontaktów różnych podmiotów zaangażowanych w formułowanie i realizację polityki, jak i instrument monitorowania i oceny realizacji zamierzeń.

5.3 Opinie przedstawicieli administracji rządowej

Dla przedstawicieli rządu charakterystyczna dla procesu formułowania polityki regionalnej jest wielość zaangażowanych w ten proces podmiotów. Według jednego z respondentów: „W polityce regionalnej mamy zawsze różnych aktorów, którzy mają różne interesy. Z jednej strony przedstawiciele administracji rządowej, z drugiej – administracji lokalnej. Tutaj te interesy są naturalnie sprzeczne”. Ale sprzeczność interesów różnych szczebli administracji publicznej, wedle respondenta, nie jest w tym wypadku czymś niezwykłym, gdyż „(...) widać to [sprzeczności] nie tylko na poziomie polityki regionalnej, ale również na tle innych polityk. W MSWiA od ponad roku toczą się prace nad obszarami metropolitalnymi i polityką miejską. Prace nad tą ustawą pokazały, jak sprzeczne są interesy w środowiskach samorządowych, że to, co jest traktowane jako interes dla jednego szczebla samorządu, przez drugi szczebel traktowane jest jako zagrożenie. W każdej tworzonej



polityce są różne partykularyzmy, interesy – i jest to dosyć trudne, by sformułować taką politykę. Dobrze jest, gdy jest ona wypadkową jakichś interesów, a najlepiej, gdy jest to zgodne z interesami państwa czy Wspólnoty Europejskiej. Te partykularyzmy są wszechobecne. W gruncie rzeczy nie ma czegoś takiego, o czym czasami niektórzy myślą, że jest jakiś interes wspólnotowy. Najczęściej wszyscy wychodzą z takich pobudek, by zaspokoić swoje interesy.” Respondent wskazał istotę problemów, jakie napotykanne są w procesie formułowania polityki regionalnej: zróżnicowane, a czasami sprzeczne interesy różnych samorządów, różnych grup terytorialnych czy profesjonalnych. Uzupełnieniem tego stwierdzenia jest komentarz dotyczący podejścia do formułowania założeń i celów polityki rozwoju regionalnego przez różne podmioty zaangażowane w ten proces: „Każda instytucja, która bierze udział w tworzeniu takiej polityki, dosyć łatwo definiuje cele, korzyści. Co więcej, taka instytucja sądzi, że cele definiowane przez nią są dobrymi celami dla wszystkich, ale w praktyce tak nie jest. Jest to dosyć trudny proces, i tak jak w szeregu innych polityk, doskonale wiadomo co jest celem optymalnym, to z drugiej strony osiągnięcie tego optymalnego rozwiązania jest praktycznie niemożliwe”.

Komentując rolę instytucji takich jak Komitet Regionów Unii Europejskiej, MRR czy Parlamentu Europejskiego w formułowaniu polityki rozwoju regionalnego, respondenci zwrócili uwagę na to, że ich rola zależy od poziomu, którego dotyczy ta polityka: „Każda z tych instytucji ma dużą rolę w zakresie kształtowania polityki regionalnej i odgrywa tę rolę właściwie, tylko na różnym etapie. Jeśli chodzi już o samą realizację polityki regionalnej w kraju, to na pewno największe znaczenie ma Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jak również samorząd terytorialny, przede wszystkim samorząd województwa”. Opinie na temat Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wśród respondentów są zróżnicowane. Wszyscy dostrzegają potrzebę istnienia instytucji, która na poważnie zajmie się polityką rozwoju regionalnego. Część respondentów stwierdza, że MRR to przede wszystkim instytucja zajmująca się sprawami programowymi, a dzielenie środków unijnych jest na dalszym miejscu. Jeden z respondentów (niepracujący w MRR) stwierdził: „(...) Ministerstwo Rozwoju Regionalnego bardzo angażuje się w te procedury w zakresie formułowania priorytetów, celów i kształtu polityki regionalnej w kraju i na poziomie unijnym, które głównie opierają się na polityce spójności. Jak dotąd nasz sposób wdrażania polityki regionalnej oparty był na rozwiązaniach wynikających z polityki spójności. Teraz chcemy ten proces trochę odwrócić – w tym kierunku, żeby nasze polskie założenia, cele, priorytety i podejście, np. podejście partii opierających się na priorytetach terytorialnych, promować również na szczeblu unijnym. To jest związane m. in. z jednym podejściem do polityki rozwoju obszarów wiejskich w ramach jednej polityki”. Inny z respondentów stwierdził: „MRR ma ambicje kreowania polityki rozwoju regionalnego, przynajmniej jeśli chodzi o inspirowanie regionów do działania, ale nie ma instrumentów. Takim instrumentem być może będzie ta strategia, o której mówiłem (KSRR)”. Niektórzy stwierdzają wprost (w tym wypadku był to pracownik MRR): „(...) tak naprawdę ministerstwo zostało stworzone po to, aby wydatkować środki z UE, ale myślę, że zamysł był szerszy. Być może to się zmieni w tej Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, kiedy ona wejdzie w życie. Rola ministra rozwoju regionalnego będzie na tyle duża, że w jakiś sposób będzie kreował tę politykę, oczywiście we współpracy z regionami. Natomiast obecnie rola MRR ogranicza się jedynie do redystrybucji środków unijnych, my tworzymy system i procedury, które są dość skomplikowane, po to, by w momencie, kiedy będziemy się rozliczać z KE mieć pewność, że te środki zostały właściwie rozdysponowane. Więc nasz wpływ na rozwój regionów polega na tym, że my dajemy im na to środki; (...) w takiej sytuacji to na pewno potencjał, jaki ma MRR, nie jest wykorzystany”. Cele rozwoju regionów ustalane były przez samorządy regionalne. Wpisując się w ogólne ramy celów rozwoju regionalnego na poziomie kraju, władze regionalne przygotowywały strategie rozwoju dla swoich regionów. Respondenci w taki sposób odnosili się do procedury formułowania polityki regionalnej i do początków finansowania projektów z funduszy unijnych:

„W regionach dokumentem bez którego RPO nie mogłoby istnieć były strategie rozwoju województwa. Wiadomo, że te strategie rozwoju województwa tworzone pod pieniądze unijne. Wydaje mi się, że jednak jest to jakiś obraz oczekiwań urzędów, obraz pomysłów na region. Jak proceduralnie to przebiega, trudno mi powiedzieć. Na pewno jest to obraz przejrzysty, bo strategie rozwoju województw są konsultowane ze społeczeństwem. Chociaż pewnie przeciętny obywatel nie ma pojęcia, czym jest taka strategia rozwoju regionu”.

Wszyscy respondenci pytani o rolę i znaczenie Komitetu Regionów stwierdzali, że „(...) mamy tam swoich przedstawicieli, którzy mogą wpływać na to jaki polityka regionalna ma przybrać kształt, w którym kierunku się zmienia, bądź na konkretne rozwiązania w tej materii, ale to dotyczy głównie zmian na szczeblu unijnym, tak jak legislacja Parlamentu Europejskiego w tym zakresie. Także inne instytucje unijne nie patrzą z perspektywy krajowej poszczególnych państw członkowskich”. Innymi słowy, wpływ Komitetu jest realny i widoczny, przejawia się w zapisach różnych regulacji. Oczekiwania samorządów przerastają kompetencje Komitetu Regionów i możliwości działania w sensie oczekiwanej interwencji. Jednakże prawdą jest, że kontakty między przedstawicielami polskich samorządów w Komitecie Regionów a samorządami w kraju nie są zbyt intensywne, przynajmniej z perspektywy samorządów lokalnych, które artykułują niezaspokojone potrzeby informacyjne przy okazji różnych spotkań. Interesujące jest dostrzeżenie tej luki i braku kontaktów przez przedstawicieli rządu. Z odpowiedzi można wnioskować, że pozycja samorządów regionalnych jako tych programujących i zmieniających regionalną rzeczywistość jest bardzo silna. Respondenci określają ją jako „kluczową i niedocenianą”.

Przedstawiciele tej grupy respondentów, podobnie jak przedstawiciele samorządu regionalnego, odnieśli się też do kwestii pozycji Polski jako państwa członkowskiego kształtującego politykę regionalną na forum UE. W wypowiedziach respondenci podnieśli dwie kwestie: I.) Czy Polska jest skuteczna w staraniach o to, by zabezpieczyć interesy krajowe w formułowanych politykach rozwoju, które potem przekładają się na sposób dystrybucji środków finansowych? II.) Czy strona Polska jest przygotowana merytorycznie i organizacyjnie do tego, by skutecznie wpływać na pożądany kierunek formułowanej polityki lub na zmiany w tej polityce? Zauważono, że: „(...) jeżeli wziąć wskaźnik skuteczności działań polskiej strony, ilość środków jakie Polska otrzymała do dyspozycji – to można powiedzieć, że jest to polityka bardzo skuteczna. Jeśli dysponuje się największym budżetem, największym w historii, to trudno powiedzieć, że ta polityka jest polityką nie-skuteczną. Tutaj mamy skuteczność. Rola Polski jest coraz większa. Ale też wynika to z wielkości kraju. Mam nadzieję, że wraz ze staraniami podniesienia poziomu cywilizacyjnego i zamożności naszego kraju, ta rola będzie jeszcze silniejsza”. Jeden z respondentów odnosi się do zdolności i siły instytucjonalnej oraz sposobów działania polskiej administracji biorącej udział w różnych pracach przygotowawczych bądź realizacyjnych. „(...) ja nie do końca jestem pewien, czy polska administracja jest do tego przygotowana. Tutaj mam trochę inną opinię niż taki powszechny pogląd, co jest naturalne, gdy pracuje się w administracji publicznej. Dość powszechnym sądem wśród opinii publicznej, ale nie tylko, jest przekonanie, że administracja publiczna jest zbyt duża. Gdy ja sobie porównuję to z danymi statycznymi, widzę, że jest dokładnie odwrotnie: Polska administracja jest jedną z najmniej licznych administracji na tle państw UE. Ja sobie zdaję sprawę, że wiele zadań wykonywanych przez administrację publiczną jest zbędnych i można z nich zrezygnować, ale to są inne decyzje. Mam wrażenie, że urzędnicy w polskiej administracji publicznej nie mają tego komfortu co urzędnicy w innych państwach, tzn. skupianie się na tych działaniach, które są realizowane w ramach polityk. Często jest tak, że są to zadania dodatkowe, następuje zmienność osób, które nie mają całej wiedzy instytucjonalnej. To oczywiście jest problemem. Jeśli nie będziemy potrafili zadbać o swoje interesy i blokować polityk, które nie są w naszym interesie na poziomie urzędniczym,



tym gorzej dla nas, bo potem zostaje tylko ten poziom polityczny, gdzie zostaje już tylko groźba zastosowania weta.”

Respondenci uzasadniają konieczność stabilizacji i profesjonalizacji administracji publicznej, podając przykłady działań podejmowanych przez administracje innych krajów w sytuacji, gdy polityki rozwojowe mijają się z ich interesami: „(...) *wiele państw europejskich, jeżeli nie jest zadowolona z tworzenia polityk europejskich, to sypie ten piasek w tryby na bardzo wczesnym etapie. Administracja publiczna nie jest obszarem tychże polityk i opiera się ona na nieformalnej współpracy w różnych ciałach, nie tylko związanych z UE, ale także w różnych innych ciałach, np. w Radzie Europy. Zawsze z dużym uznaniem obserwowałam działania administracji brytyjskiej, jak nie podobały się jej pewne rozwiązania, które były forsowane (nawet w tej nieformalnej współpracy), tak działała, że te sprawy były odkładane ad acta. To były bardzo skuteczne działania w interesie kraju i myślę, że wiele państw UE korzysta z tych instrumentów. Ta administracja jest na tyle profesjonalna w zakresie polityk wspólnotowych, jest w stanie czytać regulacje i odkrywać jakie są intencje, do czego to zmierza. Działania niekorzystne potrafi blokować na niższym poziomie. Tego nam na pewno brakuje. W tym obszarze, o którym ja mówię, widać było pewną umiejętność prowadzenia polityki »przez małe p« przez urzędników administracji brytyjskiej. Żebyśmy byli bardziej skuteczni, potrzebne jest, aby osoby tym się zajmujące miały więcej kompetencji, wiedzy, żeby miały ten komfort skupienia się na tych sprawach, bo one z punktu widzenia Polski są bardzo ważne. Tzn. przeoczenie pewnych rozporządzeń, niedostrzeżenie pewnych zagrożeń dla Polski powoduje potem duże kłopoty. Potem alternatywą jest zgoda na propozycje niedobre dla nas lub użycie instrumentów »wagi ciężkiej«, bardzo rzadko stosowanych, np. groźba weta”.*

Kwestia partnerstwa w procesie kreowania polityki regionalnej w kontekście korzystania z funduszy europejskich komentowana jest pozytywnie. Są pewne koszty czy niebezpieczeństwa, związane z uspołecznieniem procesów programowania i planowania. Jak stwierdza jeden z respondentów: „(...) *ten udział jest niepomiarowo większy niż w jakichkolwiek innych politykach. Te rozwiązania, które są wymuszone poprzez konieczność zapewnienia tego partnerstwa, one powodują, że wszyscy przyjęli za naturalne, że tak jest. Oczywiście, z punktu widzenia instytucji decydenckich jest to rozwiązanie gorsze, bo ono spowalnia ten proces, ale z punktu widzenia korzyści jest to bardzo ważne. My sami, wdrażając działanie, które ma na celu poprawę działalności samorządu terytorialnego, założyliśmy sobie, że jednym z tych trzech priorytetów (pierwszy to poprawa jakości prawa, drugi – poprawa jakości funkcjonowania administracji publicznej) będzie większa otwartość, również przejrzystość. Wydaje się naturalne, że im bardziej te polityki są tworzone w partnerstwie z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, tym lepiej. Tyle, że czasem (i to jest kamyczek do ogródka tych instytucji) te instytucje działają jak typowi lobbyści, preferują korzyści, które są dobre dla tych instytucji. Nie zawsze jest to widziane z punktu widzenia korzyści społeczeństwa, tylko z partykularnych interesów. Z tym też należy się liczyć”.*

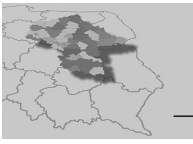
Sprawność współpracy różnych stron zależy od stopnia ich przygotowania do zespołowej pracy w złożonej materii formułowania polityki rozwoju regionalnego. W tym kontekście, podobnie jak było w sytuacji samorządów stopnia lokalnego i regionalnego, podnoszona była sprawa siły i sprawności organizacji przedstawicielskich (społecznych). Zazwyczaj oceniano partnerów społecznych jako wciąż słabych: „*Ja myślę, że mówiąc społeczeństwo, partnerzy społeczni, nie można póki co powiedzieć, że to jest mocny partner. Nie dlatego, że jest osłabiany w jakiś sposób zamierzony, ale dlatego, że nie jest mocny, bo sam nie chce być mocny, albo nie ma mechanizmów żeby go wzmacniać”.* Opinia ta pokrywa się z sądami innych respondentów i wyraźnie dostrzegalna jest potrzeba inwestowania w rozwój instytucjonalny organizacji przedstawicielskich, ważnej części społeczeństwa obywatelskiego.

Powszechna opinia tej grupy respondentów dotycząca partnerstwa jest taka, że powinno być ono obecne na każdym etapie: od budowania wstępnych koncepcji do etapu ewaluacji. I wedle sformułowanych odpowiedzi „(...) na każdym etapie jest to partnerstwo dotrzymywane. Jak przygotowywany jest jakikolwiek dokument, który by określał sposób realizacji polityki regionalnej, to w procesie jego przygotowania zawsze uczestniczą partnerzy społeczni, gospodarczy, przede wszystkim te podmioty, które czynnie będą uczestniczyć w realizacji tej polityki. Konsultowanie dokumentów, opracowanie idei bądź zagadnień, propozycji realizacji tej polityki, i z uwzględnieniem przez resort rozwoju regionalnego, zawsze odbywa się przy współudziale tych partnerów. Jest to współpraca stała, dlatego można mówić o rzeczywistym partnerstwie”; „Na poziomie monitorowania zasada partnerstwa dotyczy włączenia poszczególnych podmiotów i instytucji, które uczestniczą we wdrażaniu tej polityki, opiniowania tego, co się dzieje. Np. w przypadku realizacji programów operacyjnych z polityki spójności, gdzie monitorowane są te środki przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, itd. Tak samo jest z ewaluacją, która jest realizowana nie tylko przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ale również przez wszystkie instytucje, które uczestniczą w tym systemie, pełnią funkcję albo Instytucji Zarządzającej na szczeblu regionalnym jak samorząd województwa, bądź Instytucji Pośredniczącej”.

Jeśli chodzi o bariery i ograniczenia udziału partnerów społecznych w polityce regionalnej, to poza biernością, słabością instytucjonalną bądź roszczeniową postawą, co utrudnia dialog, wskazano trudności bądź niemożność realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Jak zauważono: „Użycie takiej dźwigni finansowej przy wsparciu środkami prywatnymi zwiększa skalę finansowania i może zwiększyć ilość realizowanych projektów, ważnych dla kraju”. Inne bariery to „niedoinformowanie, niewystarczająca znajomość dokumentów i procedur polityki regionalnej na różnych szczeblach, niechęć do administracji, która wynika z naszej mentalności, że administracja to biurokracja”.

Sposobem na zwiększenie udziału partnerów w przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć z zakresu polityki regionalnej jest m.in. organizacja prac w taki sposób, by: „(...) włączyć ich od samego początku i na każdym etapie realizacji polityki regionalnej, informować oraz umożliwiać współpracę przy realizacji konkretnego projektu na zasadzie umowy co kto robi i za co odpowiada”. Poza tym: „Edukować, ale też ktoś musi chcieć być edukowanym. To są dorosłe osoby, chyba że też kształcimy zachowania dzieci, i staramy się w ramach edukacji szkolnej pokazać, że od tego co robią konkretne osoby wiele zależy, że twój głos w wyborach jest ważny, że jeśli zawiążesz jakąś grupę, która działa w jakimś celu, to w ten sposób zmieniasz świat, możesz mieć wpływ na politykę, którą prowadzi np. Urząd Marszałkowski”.

W celu podsumowania kwestii partnerstwa można posłużyć się następującym cytatem: „Moim zdaniem nie ma takiego procesu, którego nie można doskonalić, wydaje mi się, że tutaj nie ma problemu. Jedynym problemem dla mnie jest potencjał tych instytucji (bo ci partnerzy społeczni gromadzeni są w instytucjach) – i tu mam pewną wątpliwość, dotyczącą potencjału tych instytucji. To społeczeństwo obywatelskie, które mamy w Polsce, rozwinęło się dosyć słabo, natomiast organizacje, które funkcjonują, zamieniły się w organizacje quasi biznesowe. Mamy do czynienia z organizacjami pozarządowymi, które są non profit, a niczym się nie różnią od tych, które działają dla zysku. To jest również zaśługa funduszy europejskich, wielu możliwości zasiadania w gremiach, które mają (...) wpływ na procedury, zasady, kryteria przyznawania dofinansowania. W związku z tym często korzystają z tego. Z tego punktu widzenia dla mnie jest to pewien problem (...) jak finansować te instytucje, bo dla mnie nie jest to do końca oczywiste, i ja widzę pewien faktyczny konflikt interesów. Jeżeli takie organizacje wpływają na kryteria przyznawania środków finansowych, po czym te same instytucje aplikują o środki, jest to dla mnie problem. Wiele z tych instytucji żyje z tego, co dostanie ze środków publicznych, nie jest w stanie



przetwać bez dopływu środków publicznych, dotacji. Trochę się uzależniają, więc tutaj tworzy się taki specyficzny układ. Tylko nieliczne organizacje mają jakieś źródła finansowania i nie pozwalają na to, by wchodzić w jakieś bliskie relacje z władzą publiczną”; „(...) społeczeństwo obywatelskie musi okrzepnąć, wymaga to pewnego czasu”.

Ostatnią kwestią, jaka została poruszona w wywiadach z przedstawicielami administracji rządowej, była kwestia zarządzania wieloszczeblowego (wielopoziomowego – *multi level governance*) w kontekście poprawy skuteczności zarządzania oraz poprawy zaangażowania w proces administrowania funduszami europejskimi partnerów społecznych. Kwestia zarządzania wieloszczeblowego i jego potencjału dostrzegana jest na poziomie regionu i kraju. W perspektywie lokalnej pojawia się raczej rzadko. Sama koncepcja, choć znana, oceniana jest z rezerwą. Jak mówi jeden z respondentów: *„To jest koncepcja bardzo piękna, ale wolalbym to na przykładzie objaśnić. W systemie prawnym mamy tak, że jakiś organ posiada określone kompetencje, to jest właściwy do realizacji tych zadań. Tutaj następuje taka naturalna segmentacja i sektorowość funkcjonowania ciała, w którym są przedstawiciele różnych szczebli administracyjnych, np. komisja wspólna rządu i samorządu terytorialnego pokazuje, że tu mamy zawsze do czynienia z sytuacją taką, że ten partykularyzm bierze pierwszeństwo nad wszystkim innym. W momencie, gdy dane rozwiązania są korzystne dla wszystkich samorządów, to są one preferowane, ale jeżeli jakieś rozwiązanie proponowane jest przez rząd centralny i ono jest korzystne tylko z punktu widzenia jednego szczebla, to tutaj następuje brak uzgodnień. Ten partykularyzm jest silniejszy niż jakiekolwiek inne względy. Jest to problem rzeczywisty, ale jest to naturalna tendencja. Tak jak kryzys finansowy pokazał, że nie ma czegoś takiego jak interes Wspólnoty, jest egoistyczny interes państw członkowskich, które dbają o własne korzyści, dla których gotowe są łamać wszystkie uzgodnione polityki. Jeżeli mamy kryteria deficytu publicznego, to jeżeli rząd uznaje, że utrzymanie tego deficytu nie jest korzystne z punktu widzenia zainteresowanego państwa, to łamie się te ustalenia. Są pewne modele, które są bardzo korzystne, jednak w praktyce trudno jest je wdrożyć, ponieważ z reguły postępujemy tak, aby osiągnąć korzyści dla siebie. Na poziomie kraju czy UE jesteśmy gotowi głosić jakieś slogany, mówić, że to jest potrzebne, natomiast gdy przychodzi moment sprawdzenia, to się okazuje, że już nie bardzo”.* Koncepcja *multi level governance* jest więc traktowana bardziej hasłowo, z perspektywy dotychczasowych doświadczeń we współpracy z różnymi szczeblami administracji.

Sceptycyzm wynika po części z interpretacji wieloszczeblowości i wiązaniem jej z instrumentami finansowymi: *„(...) słowo »zarządzanie« wskazuje na zarządzanie środkami publicznymi. Ja uważam, że w zarządzaniu środkami publicznymi powinny uczestniczyć tylko podmioty publiczne, a nie np. jakieś organizacje pozarządowe. Moim zdaniem nie mogą one uczestniczyć w zarządzaniu i pełnić roli np. Instytucji Pośredniczącej w zarządzaniu. Oczywiście, mogą realizować funkcje związane z wdrażaniem, jak np. zadania związane z oceną projektów, ogłoszeniem konkursów, itd. I to powinno się im umożliwić, jeśli ktoś ma doświadczenie, niezbędną wiedzę, możliwości i zna się na rzeczy, byłby przydatny we wdrażaniu konkretnych pieniędzy dotyczących realizacji konkretnych działań, to powinno to być umożliwione”.* Respondenci mają też dość dobrze sprecyzowane zdanie na temat włączenia partnerów społecznych do realizacji projektów: *„(...) jeśli chodzi o partnerów społecznych, te podmioty, które nie są podmiotami publicznymi powinni mieć możliwość realizacji przede wszystkim projektów, które przyczyniają się do realizacji strategii na najniższym poziomie – strategii rozwoju lokalnego czy regionalnego, na zasadzie umowy z konkretnym dysponentem tych środków, z konkretnym partnerem na odpowiednim poziomie, partnerem, jakim jest np. samorząd województwa”.*

* * * *

Celem badania było m.in. uzyskanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób odbierana jest zasada partnerstwa w mechanizmach formułowania i realizacji polityki spójności. Czy stanowi ona przydatny mechanizm, mający na celu podniesienie efektywności działań w zakresie polityki spójności, czy raczej postrzegana jest jako dodatkowe utrudnienie? Autorzy Raportu świadomie nie precyzowali w czasie wywiadów swojej definicji zasady partnerstwa, aby informację dotyczącą sposobu jej rozumienia oraz interpretowania uzyskać od rozmówców.

Z przeprowadzonych badań wynika, że zasada partnerstwa jest rozumiana przede wszystkim jako współdziałanie władz samorządowych z centralną administracją publiczną. Kontekst szerszy, odnoszący się do współpracy z partnerami społecznymi i gospodarczymi, pojawia się znacznie rzadziej. Z badań wynika, że respondenci dostrzegają wagę i znaczenie zasady partnerstwa w budowaniu podstaw polityki regionalnej. Jedynie samorządy lokalne są sceptyczne i wydają się niedoceniać znaczenia partnerstwa, zwłaszcza w kontaktach z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.

Analizy wskazują też na zupełny brak odniesienia podmiotów polityki regionalnej w Polsce do poziomu wspólnotowego. Charakterystyczne jest, iż polityka spójności, zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym, jak również – w pewnym stopniu – centralnym, interpretowana jest przede wszystkim jako realizacja wytycznych dotyczących sposobu administrowania funduszami europejskimi. Brakuje natomiast spojrzenia strategicznego i problemowego na kwestie rozwoju regionalnego. Polityka polska w tym zakresie jest traktowana jedynie jako odbicie inicjatyw podejmowanych na płaszczyźnie wspólnotowej.

Krajowi aktorzy polityki spójności, zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym, nie mają poczucia oddziaływania na formułowanie polityki spójności w wymiarze wspólnotowym. Na poziomie administracji centralnej poczucie takiego wpływu jest nieco większe, aczkolwiek jest ono bardziej postrzegane przez pryzmat wielkości środków, które Polska wynegocjowała w perspektywie finansowej na lata 2007-2013, aniżeli w kontekście oddziaływania naszego państwa na procesy decyzyjne, czy podejmowanie strategicznych decyzji w zakresie określania głównych priorytetów spójności.

Należałoby tu wskazać następujące kwestie, które według respondentów mogłyby przyczynić się do wzmocnienia partnerstwa:

- Promocją wiedzy na temat mechanizmów działania Unii Europejskiej w zakresie polityki spójności, zwłaszcza w środowisku samorządów terytorialnych. Wyniki raportu wskazują na zupełny brak postrzegania korelacji między działaniami na poziomie lokalnym ze strategiami formułowanymi na poziomie wspólnotowym. Instytucje wspólnotowe, takie jak Komitet Regionów czy Parlament Europejski, wydają się zbyt odległe od spraw, którymi żyją na co dzień środowiska lokalne i regionalne.
- Zapewnienie sprawnej wymiany informacji między samorządami terytorialnymi a władzami centralnymi na temat mechanizmów polityki spójności. Jak się wydaje, poziom rządowy i samorządowy mają poczucie braku wzajemnego zrozumienia. Każdy z poziomów ma inne problemy oraz oczekiwania. Zbudowanie odpowiednich płaszczyzn dialogu między tymi poziomami władzy może przyczynić się do wzmocnienia partnerstwa. Można postulować powołanie cyklicznych konferencji z udziałem władz samorządowych i centralnych oraz partnerów społecznych i gospodarczych w celu wspólnych dyskusji nad tematami istotnymi dla polityki regionalnej Polski. Konferencje tego rodzaju powinny odbywać się również przy współudziale przedstawicieli władz Unii Europejskiej (Komisji Europejskiej, Komitetu Regionów oraz Parlamentu Europejskiego). Ważne jest, aby instytucje wspólnotowe były postrzegane jako ważne podmioty działające w sferze planowania strategicznego polityki spójności.



Konkludując powyższe, należy odnieść się do również do koncepcji *multi level governance*. Ta strategia – prezentowana w Unii Europejskiej jako jeden z głównych mechanizmów demokratyzacji zarządzania – ma na celu włączanie do współdziałania podmiotów reprezentujących różne poziomy decyzyjne (lokalny, regionalny, centralny, wspólnotowy oraz partnerów społecznych i gospodarczych). W Polsce jest ona postrzegana jako utopijna wizja teoretyczna, którą trudno wyobrazić sobie w praktyce.

Ambiwalentny sposób percepcji wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej wynika, jak się wydaje, z niezrozumienia mechanizmów wspólnotowych oraz niedostrzegania znaczenia skutków, jakie wiążą się z członkostwem Polski w UE. Pesymistyczny wniosek, jaki nasuwa się jako podsumowanie tej części raportu, jest taki, że polityka spójności kojarzy się przede wszystkim z zarządzaniem środkami europejskimi, nie zaś z „podnoszeniem spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej Unii Europejskiej”, czy mechanizmami solidarności europejskiej oraz kwestą partnerskiego współdziałania różnych poziomów władzy.

6. Wnioski i rekomendacje

Z przeprowadzonych badań można wysnuć następujące wnioski:

- Skuteczność polityki regionalnej powinna być oceniana przez pryzmat: I) celów (jakie przyjmuje do realizacji), II) sprawności działania instrumentarium wykonawczego (normy prawne, środki finansowe, instytucje) oraz III) trafności działań w stosunku do potrzeb społecznych.
- Oczekiwania aktorów z poziomu lokalnego, regionalnego i krajowego wobec polityki spójności są zróżnicowane. Realizacja tych oczekiwań wymaga kompleksowego i elastycznego podejścia do kwestii rozwoju regionalnego.
- Pozytywnie oceniany jest poziom transparentności administrowania funduszami wspólnotowymi.
- Zasada partnerstwa rozumiana jest przede wszystkim jako współpraca władz samorządowych z centralną administracją publiczną. Kontekst szerszy, odnoszący się do współpracy z partnerami społecznymi i gospodarczymi, pojawiał się w odpowiedziach znacznie rzadziej. Respondenci dostrzegają wagę i znaczenie zasady partnerstwa w budowaniu podstaw polityki regionalnej. Samorządy lokalne są bardziej sceptyczne co do znaczenia partnerstwa i wydają się niedoceniać znaczenia partnerstwa, zwłaszcza w kontaktach z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.
- Polityka spójności zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym, jak również – w pewnym stopniu – centralnym, interpretowana jest przede wszystkim jako realizacja wytycznych dotyczących sposobu administrowania funduszami europejskimi. Brakuje natomiast spojrzenia strategicznego i problemowego na kwestie rozwoju regionalnego. Polityka polska w tym zakresie jest traktowana jedynie jako odbicie inicjatyw podejmowanych na płaszczyźnie wspólnotowej.
- Krajowi aktorzy polityki spójności, zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym, nie mają poczucia oddziaływania na formułowanie polityki spójności w wymiarze wspólnotowym. Na poziomie administracji centralnej poczucie takiego wpływu jest nieco większe, aczkolwiek jest ono postrzegane przez pryzmat wielkości środków, które Polska wynegocjowała w perspektywie finansowej na lata 2007-2013, aniżeli w kontekście oddziaływania naszego państwa na procesy decyzyjne, czy podejmowanie strategicznych decyzji w zakresie określania głównych priorytetów spójności.

Analizując odpowiedzi respondentów, można wyróżnić trzy perspektywy widzenia polityki rozwoju regionalnego:

- Perspektywa realizacyjna – poziom gminy i powiatu
- Perspektywa koordynacyjna – poziom województwa
- Perspektywa programowania / planistyczna – poziom agend rządowych

Najbardziej wyraźne różnice dotyczyły kwestii skuteczności polityki regionalnej. W perspektywie realizacyjnej skuteczność oznacza przede wszystkim realizację zadania, konsekwentne działanie, realizację zamierzeń i obietnic. Były też opinie zwracające uwagę na regionalny kontekst rozwojowy i że w ocenach sprawą podstawową jest skonfrontowanie osiągniętych wyników z założeniami planów. Można stwierdzić, że większość kwestii na temat których prowadzono wywiad postrzegana była przez pryzmat problemów i uwarunkowań lokalnych. Nieco inaczej działa się w przypadku przedstawicieli samorządu regionalnego. Z odpowiedzi wylania się perspektywa koordynacyjna. Wymiar lokalny jest dostrzegany, a gmina traktowana jako główny i ostateczny weryfikujący słuszność zamierzeń planistycznych.

Inaczej przedstawiane były oceny skuteczności z perspektywy samorządu województwa. Miarą skuteczności jest awans cywilizacyjny, wyrównywanie szans. Warunkiem skutecznej polityki jest zaś spójna wizja rozwoju regionu, wypracowana, akceptowana i realizowana wspólnymi siłami przez podmioty działające w regionie. W grupie respondentów samorządowych jest zgoda co do znaczenia projektów miękkich i twardych: żadnych nie można zaniedbać, ale projekty miękkie muszą odpowiadać potrzebom, a pieniądze nie mogą być „łatwe”. Takiego samego zdania są przedstawiciele rządu. W kwestii finansowania występują różne poglądy – aplikujący preferuje zaliczki; dysponujący środkami – 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 realizacje projektów biedniejszych jednostek samorządu.

Z perspektywy przedstawicieli rządu (perspektywa programowania / planistyczna) skuteczność postrzegana jest z punktu widzenia realizacji celów polityki rozwoju regionalnego sformułowanej na poziomie kraju. Najczęściej wymienianym wskaźnikiem skuteczności było zmniejszanie różnicowań między regionami. Warunkami skuteczności są: odpowiedni wybór celów, klarowne regulacje prawne i partnerstwo.

Wszyscy respondenci zgadzają się co do przewagi perspektywy tematycznej alokacji środków nad perspektywą sektorową. Wszyscy też dzielą się refleksją, że perspektywa ta nie zapobiega rozproszaniu środków. Regulacje prawne pojawiają się w raporcie kilka razy, w różnych kontekstach. Ogólna konkluzja 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, stając się „ekspertami”, jeśli chodzi o orientowanie się w przepisach. Ta opinia nie zmienia oczywiście faktu, że regulacje powinny być zmienione.

Odpowiedzi dotyczące partnerstwa są najbardziej zróżnicowane i mogą być podstawą do stwierdzenia, że partnerstwo to występuje w formie inicjalnej. Na poziomie lokalnym istnieje w formie współpracy z lokalnymi organizacjami społecznymi. Z wypowiedzi respondentów wynika, że powiązania z innymi aktorami odpowiedzialnymi za sformułowanie 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 mają MRR. Jego ocena przez samorządowców z poziomu regionu czy przez przedstawicieli rządu jest zróżnicowana.



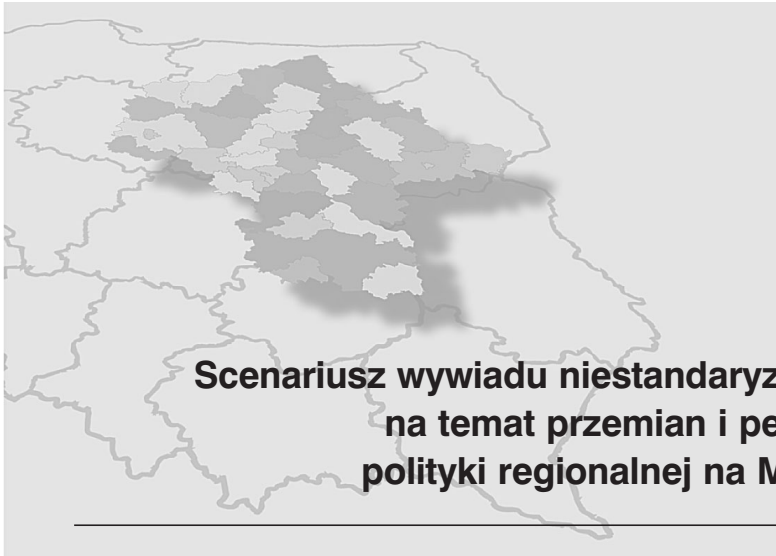
Wyniki przeprowadzonych badań dają podstawę do stwierdzenia, że:

1. System formułowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego, mimo wielu braków, pozwala realizować projekty istotne z punktu widzenia funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i wykorzystywać dostępne, wciąż niewystarczające, środki UE.
2. Stworzony system, mimo różnych krytycznych opinii, oceniany jest jako czytelny i zrozumiały dla podmiotów zaangażowanych w realizację projektów.
3. Stworzony system wyposażony jest w instrumentarium do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego. Wyzwaniem jest podniesienie sprawności mechanizmów funkcjonowania systemu, w tym poprawa współpracy między poziomami decyzyjnymi: lokalnym, regionalnym i centralnym.
4. Zauważalna jest fragmentacja systemu formułowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego – wskazywany jest brak wystarczających powiązań między różnymi szczeblami systemu, zapewniających wykorzystanie istniejącego potencjału w różnych fazach programowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego.
5. Przyjęte rozwiązania prowadzą do „rozdrobienia” polityki rozwojowych, a tym samym do „rozdrobienia” efektów ich realizacji w ramach małych projektów.

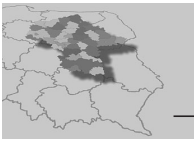
„Rozdrobnienie” polityki rozwoju regionalnego było kwestią podnoszoną przez wielu respondentów w różnych kontekstach. Istotę tego „rozdrobienia” dobrze oddaje wypowiedź jednego z respondentów – przedstawiciela samorządu lokalnego: „...*jeśli chodzi o te środki unijne, to można powiedzieć, że jest tylko 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 projekciki z tych środków? Ja byłem zwolennikiem, i głosiłem to wszędzie tam, gdzie chciano mnie słuchać, i mówiłem, że zróbcie nam obwodnicę Grodziska 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 niszczyć.*”

Wyniki analizy zebranych w czasie badań opinii i sądów pozwalają też na sformułowanie następujących rekomendacji, dotyczących procesów formułowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego:

- Konieczna jest poprawa koordynacji działań między różnymi poziomami władzy zaangażowanymi w politykę regionalną. Koordynacja dotyczy działań na etapie programowania, realizacji i ewaluacji.
- 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.
- Wskazane jest tworzenie form i mechanizmów współpracy w układzie: władze centralne – regiony – gminy, służące wymianie informacji i koordynacji działań planistycznych.
- Konieczne jest zapewnienie stabilności regulacji prawnych, które są przejrzyste i zrozumiałe dla wszystkich uczestników polityki regionalnej.
- Finansowanie projektów powinno uwzględniać sytuację beneficjentów, co oznacza wprowadzenie rozwiązań w postaci zaliczek. Stworzy to szansę skorzystania ze wsparcia wspólnotowego jednostkom terytorialnym o niewielkich możliwościach finansowych.
- Konieczne jest dalsze, aktywne i szerokie informowanie środowisk samorządowych o mechanizmach działania Unii Europejskiej w zakresie polityki spójności.



**Scenariusz wywiadu niestandardyzowanego
na temat przemian i perspektyw
polityki regionalnej na Mazowszu**



Zwracamy się do Państwa z uprzejmą prośbą o udzielenie wywiadu w związku z prowadzonym przez Polski Instytut Demokracji Lokalnej badaniem dotyczącym diagnozy polityki regionalnej na Mazowszu w kontekście przemian i perspektyw realizacji krajowej i europejskiej polityki regionalnej.

Badanie realizowane jest w ramach projektu pt. „*Mazowiecki Kongres Polityki Regionalnej – przemiany i perspektywy polityki rozwoju regionalnego na Mazowszu w warunkach polityki spójności Unii Europejskiej*”. Projekt finansowy jest ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2007-2013, w ramach konkursu dotacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Polski Instytut Demokracji Lokalnej jest sekcją analityczną Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. PILD jest niezależnym ośrodkiem badawczym, który analizuje sferę funkcjonowania instytucji publicznych w Polsce i Europie.

Celem realizowanego przez nas projektu jest zdiagnozowanie potencjału wdrożeniowego instytucji rozwoju regionalnego na Mazowszu, wskazanie czynników wzmacniających skuteczność i efektywność wykorzystania środków polityki spójności oraz sformułowanie rekomendacji na przyszłość w ramach prac nad *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego*.

Kluczowy element projektu stanowią wywiady z urzędnikami administracji rządowej i samorządowej oraz ekspertami. W naszym badaniu oraz wieńczącym je Raporcie chcielibyśmy uwzględnić również Państwa obserwacje i uwagi. Udział w badaniu jest anonimowy.

Wyrażamy nadzieję, że nasz projekt wzbudzi Państwa zainteresowanie i zgodzicie się Państwo na współpracę. Jesteśmy przekonani, Państwa doświadczenie przyczyni się do wzbogacenia prowadzonych badań. Jeśli mieliby Państwo jakiegokolwiek pytania, pozostajemy do dyspozycji.



Bloki tematyczne:

I. Skuteczna polityka rozwoju regionalnego – pytania otwierające; odpowiedzi mogą stanowić bazę do wykorzystania przez wywiadowcę w dalszej części wywiadu:

1. W jaki sposób definiuje Pan/Pani skuteczną politykę rozwoju regionalnego?
2. Jakie najważniejsze kryteria powinna spełniać ta polityka, by uznać ją za skuteczną?
3. Jakie powinny być miary skuteczności polityki rozwoju regionalnego?
4. Jakie warunki powinny być spełnione, by sformułowane polityki rozwoju regionalnego były skuteczne?

II. Alokacja środków – ocena z punktu widzenia kategorii a nie wielkości potrzeb

5. Na jakie cele – Pana/Pani zdaniem – powinny być przede wszystkim wydatkowane środki finansowe: tzw. *projekty miękkie* (inwestycje w kapitał ludzki), czy tzw. *projekty twarde* (np. infrastruktura)?
 - a. Dlaczego na takie właśnie cele? Proszę uzasadnić swoją odpowiedź, biorąc pod uwagę konsekwencje wyboru jednej z możliwych strategii finansowania.
 - b. Jakie są dotychczasowe doświadczenia, jeśli chodzi o zainteresowanie beneficjentów projektami w tych kategoriach tematycznych? (tzn. projekty „miękkie” vs. projekty „twarde”)
6. Czy przyjęta w bieżącej perspektywie tzw. *tematyczna koncentracja środków* zamiast sektorowej zapewnia bardziej skuteczne realizowanie polityki regionalnej w porównaniu do okresu programowania 2000-2006 (2004-2006 dla Polski)?

III. Efektywność realizacji zadań wynikających z polityki rozwoju regionalnego, finansowanych ze środków UE – analiza sprawności funkcjonowania systemu

7. Ile pieniędzy (w ujęciu procentowym) jest wydatkowane corocznie w stosunku do zakładanych prognoz?
8. Czy kryteria przyznawania dofinansowania ze środków europejskich są przejrzyste? Czy są w tym zakresie jakieś problemy?
9. Czy struktura alokacji środków z funduszy strukturalnych jest odpowiednia? Jakie są możliwości przesuwania środków finansowych z jednego działania na inne?
10. W jaki sposób zapewnić najbardziej efektywne finansowanie projektów: zaliczki dla beneficjentów, płatności ex-post? Która z form jest korzystniejsza?
11. W jaki sposób zapewnić elastyczność gospodarowania środkami, np. w odniesieniu do zmieniających się cen oraz realiów rynkowych (np. kupiłem coś taniej niż zadeklarowałem we wniosku przy składaniu projektu)?
12. Czy dostrzega Pan/Pani potrzebę wprowadzenia zmian w sposobie finansowania ze środków UE przedsięwzięć realizowanych w ramach prowadzonej polityki regionalnej po roku 2013 w stosunku do sytuacji obecnej?
13. Jakie są potrzeby w zakresie krajowej legislacji, aby zapewnić bardziej sprawne wykorzystanie środków wspólnotowych (np. czy obowiązujące ustawy są adekwatne do rzeczywistości, czy wymagają modyfikacji)?

Pytanie dodatkowe dla przedstawicieli administracji rządowej:

14. Czy finansowanie polityki regionalnej z budżetu Unii Europejskiej powinno zostać zwiększone? Jakie może to rodzić skutki pozytywne, a jakie negatywne?

IV. Formułowanie (programowanie) polityki rozwoju regionalnego – dotyczy to *de facto* zagadnienia *policy making*, aczkolwiek jest niekiedy redukowane do problemu dysponowania pieniędzmi.

15. W jaki sposób ocenia Pan/Pani rolę i znaczenie w zakresie kształtowania polityki regionalnej (w wymiarze krajowym oraz wspólnotowym) następujących instytucji:
- Komitetu Regionów Unii Europejskiej.
 - Ministerstwa Rozwoju Regionalnego RP.
 - Parlamentu Europejskiego.
 - Samorządów terytorialnych.

Czy ich zaangażowanie jest wystarczające? Czy dostrzegalne są jakieś zasadnicze potrzeby w tym zakresie?

16. Jaka jest Pana/Pani ocena procedur formułowania polityki rozwoju regionalnego (w wymiarze krajowym oraz wspólnotowym)?

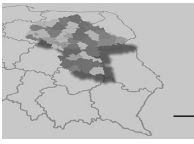
V. Zasada partnerstwa w polityce rozwoju regionalnego

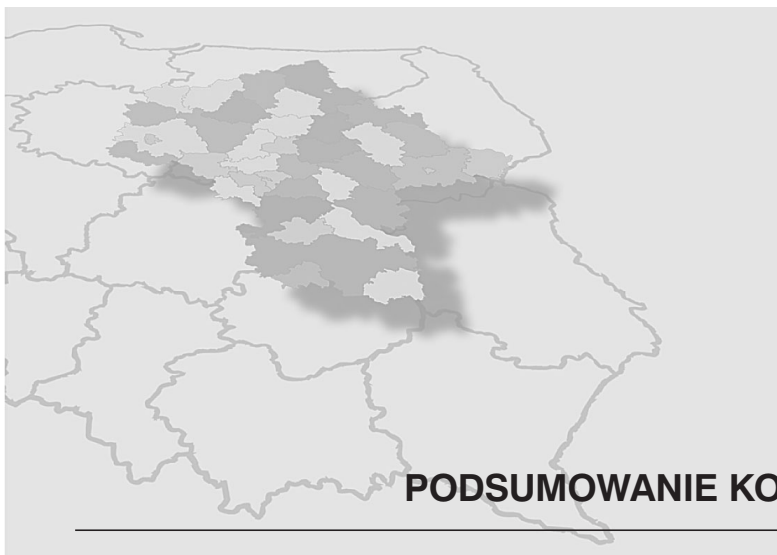
17. W jaki sposób realizowana jest zasada partnerstwa w zakresie polityki regionalnej? Proszę o ocenę z uwzględnieniem następujących etapów:
- Programowanie (Czy w procesie formułowania polityki rozwoju regionalnego można mówić o rzeczywistym partnerstwie – jak to działa w praktyce?).
 - Monitoring (Komitety Monitorujące – czy stanowią istotne forum wymiany opinii z partnerami społecznymi?).
 - Ewaluacja (W jaki sposób wnioski z ewaluacji mogą służyć polityce rozwoju regionalnego?).
18. Czy partnerzy społeczni usprawniają / czynią lepszą politykę rozwoju regionalnego (wartość dodana)?
19. Na jakim etapie polityki regionalnej rola partnerów społecznych jest najbardziej znacząca?
20. Jakie są główne ograniczenia udziału partnerów społecznych w polityce regionalnej?
21. W jaki sposób zwiększyć ich udział w realizacji polityki regionalnej (w sensie ilościowym oraz jakościowym)? Jakie mechanizmy są potrzebne w celu wzmocnienia roli partnerów społecznych w polityce regionalnej (np. zmiany w obowiązującej legislacji)?
22. Kto spośród współpracujących z Pana/Pani instytucją partnerów społecznych wykazuje największe zaangażowanie w proces współtworzenia polityki regionalnej?
23. Jakie są główne postulaty i oczekiwania zgłaszane przez partnerów społecznych w zakresie procedur formułowania polityki regionalnej (ustalania celów itp.)?

Pytanie dodatkowe dla przedstawicieli administracji rządowej:

24. W jakim stopniu praktyczne zastosowanie koncepcji *multi level governance* mogłoby wpłynąć na poprawę zaangażowania w proces administrowania funduszy europejskich partnerów społecznych?

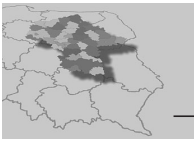
Dziękujemy za udział w badaniu!





PODSUMOWANIE KONGRESU

Prof. dr hab. Jerzy Regulski



Autorzy referatów i uczestnicy dyskusji poruszyli wiele bardzo istotnych spraw, przedstawiając swe opinie, identyfikując istniejące problemy i wskazując drogi ich rozwiązania. Jest oczywiste, że krótkie podsumowanie nie może tego dorobku w pełni przedstawić. Stąd są konieczne skróty i generalizacje, które zostały dokonane przez autora i na jego odpowiedzialność, a w takich przypadkach nie ma możliwości całkowitego wyeliminowania subiektywizmu.

1.

Przebieg konferencji w pełni potwierdził potrzebę badań i dyskusji nad polityką regionalną w Polsce. Obecnie istniejący system wykazuje poważne mankamenty, wymagające pilnej naprawy. Bez efektywnej i racjonalnej polityki regionalnej nie jest możliwy rozwój kraju. To jest oczywiste, ale nie są z tego wyciągane odpowiednie wnioski, które by zmierzały do stworzenia odpowiedniego systemu kształtowania i realizacji polityki regionalnej.

W dyskusji zwrócono uwagę na brak jednoznacznej definicji tego pojęcia, co w zasadniczy sposób utrudnia nie tylko samą politykę, ale nawet dyskusję o niej.

Pojęcie polityki regionalnej zostało zdefiniowane jedynie w ramach Unii Europejskiej. A ponieważ w ślad za nią idą poważne środki z funduszy europejskich, więc dyskusja o tej polityce głównie koncentruje się na polityce regionalnej Unii. Jednocześnie rozwój aktywności władz wojewódzkich powoduje, że w coraz szerszej kształtowane są podstawy polityki rozwoju poszczególnych województw, które stanowią oczywisty element systemu polityki regionalnej. Natomiast odczuwa się wyraźny niedostatek krajowej polityki regionalnej. Na poziomie władz centralnych istnieje wielka liczba różnych dokumentów określających strategię rozwoju kraju. Wiele z nich uwzględnia czynnik przestrzenny, a więc odnosi się do rozwoju regionalnego. Jednak z jednej strony nadmierna liczba tych dokumentów i brak ich zharmonizowania, a z drugiej brak instytucji odpowiedzialnej za kształtowanie i realizację polityki regionalnej powodują, że w efekcie jest jej brak.

2.

Władze województwa mają do spełnienia podstawową rolę w polityce regionalnej, jako organy władzy odpowiedzialne za rozwój poszczególnych regionów. Jest więc rzeczą wysoce pozytywną przyznanie im możliwości samodzielnego dysponowania środkami z funduszy programów UE. Sposób, w jaki się z tego zadania wywiązują potwierdza słuszność decyzji o utworzeniu odrębnych programów operacyjnych dla każdego województwa. Należy oczekiwać, że ten proces decentralizacji będzie kontynuowany i w następnym okresie budżetowym UE zakres tematyczny funduszy regionalnych, jak i sumy im przydzielone będą wzrastać. Niektóre dziedziny, obecnie podlegające programom operacyjnym realizowanym przez urzędy centralne, powinny być włączone do programów regionalnych, gdyż stanowią oczywiste czynniki rozwoju województw. Władze wojewódzkie odpowiadają za kompleksowy rozwój województw, dlatego wszystkie programy z nim związane powinny być włączone do ich programów operacyjnych, kierowanych przez nie.



3.

Polityka rozwoju województwa nie powinna być jednak ograniczana do bezpośrednich działań władz wojewódzkich. Jej realizacja powinna być aktywnie wspierana przez działalność gmin i powiatów. Obecnie województwa mają bardzo ograniczone możliwości wpływania na nie, jedynie poprzez zasady przyznawania dotacji UE. Należy poszukiwać dróg stworzenia szerszej gamy narzędzi, które mogłyby być wykorzystywane. Oczywiście, musi być zachowana autonomia gmin i powiatów, które mają prawo prowadzenia własnych polityk. Istotnym jednak problemem jest stworzenie mechanizmów harmonizujących te samodzielne polityki, gdyż ich skutki wzajemnie się nakładają, tworząc albo elementy synergii, albo konfliktów.

Obecne możliwości władz województw mają charakter pasywny. Mają one możliwość odrzucenia złożonych projektów, ale nie mogą wpływać na inicjatywy gmin i powiatów. Jednym z obserwowanych negatywnych skutków jest fakt, że poważna liczba gmin do tej pory nie złożyła żadnych wniosków, a więc same się wyłączyły z polityki regionalnej. Wynika stąd wniosek, aby poszukiwać dróg silniejszego związania działalności wszystkich szczebli władz samorządowych, z zachowaniem ich autonomii.

Istnieje wyraźne ubóstwo narzędzi polityki regionalnej.

4.

Niestabilność prawa stanowi istotną przeszkodę w prowadzeniu polityki rozwoju województwa, która musi być wieloletnia. Nie są prowadzone obserwacje sposobu stosowania przepisów prawnych i ich skutków. Nowelizacje podejmowane są często w oderwaniu od rzeczywistych problemów, sygnalizowanych przez praktyków, oraz dokonywane są w sposób fragmentaryczny, powodując wewnętrzne sprzeczności.

Niejednolitość interpretacji przepisów prawa przez różne instytucje tworzy obawy przed podejmowaniem odważnych decyzji, hamując w poważny sposób inicjatywy, które stanowią motor rozwoju. Jednocześnie wytworzona atmosfera podejrzliwości i poszukiwania afer sprzyja asekuranctwu i ucieczkom od decyzji.

Niezbędne jest stworzenie stałego obserwatorium funkcjonowania polityki regionalnej.

5.

W dyskusji bardzo wysoko oceniono przeprowadzone badania efektywności polityki regionalnej na Mazowszu. Brak właściwego systemu ocen osiągniętych skutków jest jednym ze słabych punktów obecnego stanu polityki rozwoju. Jednak ocena taka może być dokonywana jedynie w sytuacji, gdy wcześniej są określone cele, jakie mają być osiągnięte. Jak słusznie jednak wykazano, poszczególne poziomy władz odpowiedzialne za politykę regionalną stanowią „odrębne światy”, w których określane są różne priorytety i różne cele. Stąd te same działania mogą być oceniane w sposób różny.

Dyskusja uwypukliła te różnice. Cele polityki UE są wyraźnie określone i dotyczą wspierania spójności Unii i wyrównywania szans poszczególnych obszarów. Również cele

rozwoju Województwa Mazowieckiego są wyraźnie zdefiniowane w Strategii Województwa. Nie są natomiast jasne cele polityki krajowej, a także brak zebrania celów, jakie sobie stawiają gminy i powiaty, a które wymagają działań o charakterze wojewódzkim.

5.

Słusznie w referacie podkreślono, że brak jest wskaźników charakteryzujących rozwój. Słusznie podkreślono konieczność rozszerzenia listy wskaźników, gdyż opieranie ocen jedynie na PKB jest wyraźnie niewystarczające. Zaproponowane wskaźniki bezrobocia i wykształcenia są prawidłowe, jednak nadal niewystarczające, gdyż nie odzwierciedlają wzrostu jakości życia i satysfakcji mieszkańców. A te elementy stanowią istotę celów polityki rozwoju.

Sprawa kryteriów ocen wymaga dalszych studiów.

6.

Kluczową sprawą dla sukcesu polityki regionalnej jest stabilna współpraca ze społecznościami lokalnymi. Ludzie muszą rozumieć sens i cele polityki władz samorządowych i być aktywnie włączeni w ich realizację. Niezbędne jest dalsze rozwijanie współpracy z organizacjami obywatelskimi, aby pogłębiać zaufanie, stanowiące podstawę współdziałania. Niezbędne jest tworzenie wieloletnich planów współpracy, włączanie obywateli w proces podejmowania decyzji, a przede wszystkim stworzenie efektywnego systemu komunikacji społecznej.

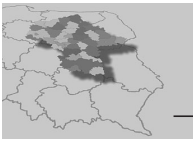
7.

Polityka regionalna na Mazowszu odgrywa specyficzną rolę i napotyka na specyficzne trudności. Mazowsze jest ogromnie zróżnicowane, co powoduje, że w poszczególnych obszarach występują różne potrzeby, a tym samym polityka regionalna ma różne priorytety. Słusznie więc władze wojewódzkie uznały celowość stworzenia zintegrowanego regionu, dysponującego wysoką konkurencyjnością w stosunku do innych obszarów kraju. Oznacza to potrzebę ukształtowania odpowiedniej sieci infrastruktury technicznej, a także podniesienia poziomu życia na obszarach opóźnionych w rozwoju. Konieczny jest też poważny wysiłek dla podniesienia na tych obszarach poziomu wykształcenia i inicjatywności. Propozycje zawarte w planach władz Mazowsza uzyskały w dyskusji zrozumienie i poparcie.

W dyskusji zwrócono uwagę na konieczność pogłębienia i ustabilizowania współpracy pomiędzy władzami Warszawy, a władzami sąsiednich gmin i powiatów, oraz z władzami wojewódzkimi – dla prowadzenia wspólnej i zharmonizowanej polityki rozwoju.

8.

Zróżnicowania istniejące pomiędzy poszczególnymi obszarami województwa utrudniają uzyskanie obrazu statystycznego. Rozbieżności pomiędzy Warszawą i obszarem metropolitalnym a terenami peryferyjnymi są zbyt duże, aby mogły się pomieścić w ramach



jednej jednostki statystycznej. Wynika stąd konieczność wyodrębnienia Warszawy w odrębny NUTS 2. To rozwiązanie, przedstawione w referacie jako jeden z możliwych wariantów, znalazł poparcie w czasie dyskusji. Rozwiązanie tej sprawy jest pilne, ze względu na reguły przyznawania środków z funduszy UE.

9.

Dyskusja potwierdziła celowość przeprowadzonych studiów, potrzebę ich cyklicznego ponawiania oraz prowadzenia stałej dyskusji nad organizacją i efektywnością polityki regionalnej.

PROGRAM KONGRESU

10:00 – 11:00

Rejestracja uczestników

11:00 – 11:15

Powitanie uczestników

Barbara Imiołczyk, prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

11:15 – 11:30

Rola samorządu województwa w systemie polityki regionalnej państwa

prof. Jerzy Regulski, prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

11:30 – 12:00

Mazowiecki wymiar polityki rozwoju

prof. Zbigniew Strzelecki, Szkoła Główna Handlowa,

dyrektor Mazowieckiego Biura Panowania Regionalnego w Warszawie

12:00 – 12:30

Przerwa kawowa

12:30 – 13:15

Prezentacja wyników raportu z badań terenowych

pt. „Sprawność i efektywność polityki regionalnej na Mazowszu”

dr Mirosław Grochowski, dr Krzysztof Tomaszewski

Uniwersytet Warszawski

13:15 – 14:15

Dyskusja z uczestnikami

Moderator: Grzegorz Rzeźnik,

FRDL Polski Instytut Demokracji Lokalnej

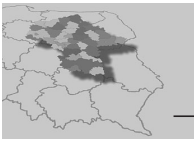
14:15 – 14:30

Podsumowanie i wnioski z Kongresu

prof. Jerzy Regulski, prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

14:30 – 15:30

Obiad



Informacje o organizatorze

*Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej*



1989 r.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej to największa polska organizacja pozarządowa wspierająca rozwój samorządności. Jest organizacją apolityczną, niezależną i niekomercyjną. Została ustanowiona 18 września 1989 roku i wpisana do rejestru fundacji 9 stycznia 1990 roku. Grupę założycielską stanowili parlamentarzyści Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, aktywni przedstawiciele ówczesnej opozycji demokratycznej: senatorowie Jerzy Regulski, Andrzej Celiński, Aleksander Paszyński, Jerzy Stępień oraz poseł Walerian Pańko.

Misją Fundacji jest od chwili jej powołania wspieranie demokracji lokalnej.

Za swoją działalność FRDL została wielokrotnie nagrodzona. Najważniejsze wyróżnienia to:

1995 – *UN Habitat Scroll of Honour*

2000 – Nagroda Główna Prezesa Rady Ministrów w *Konkursie Pro Publico Bono*

2003 – Nagroda *Honorowych Skrzydeł* dla Świętokrzyskiego Centrum FRDL

2004 – Nagroda Honorowa Forum Ekonomicznego w Krynicy

2008 – Nagroda Ministra Rozwoju Regionalnego w konkursie *Najlepsza Inwestycja w Człowieka*

2008 – Odznaka *Za Zasługi dla Województwa Lubuskiego*
dla Ośrodka Regionalnego FRDL w Zielonej Górze

2008 – Medal PRO MASOVIA

Obecnie Fundacja jest siecią, którą tworzy 16 regionalnych ośrodków z filiami i Polskim Instytutem Demokracji Lokalnej. Jest założycielem czterech Wyższych Szkół Administracji Publicznej: w Białymstoku, Kielcach, Łodzi i Szczecinie. Dzięki tej strukturze Fundacja obejmuje swoim działaniem terytorium całego kraju.

Działania Fundacji

Realizując swoją misję, Fundacja prowadzi regularne działania na rzecz budowy więzi lokalnych i rozwoju kapitału społecznego wspólnot lokalnych. Wspiera przez szkolenia i doradztwo rozwój instytucji publicznych – rządowych i samorządowych. Bada jakość usług publicznych i prowadzi projekty na rzecz podnoszenia poziomu oraz efektywności tych usług. Swoje działania Fundacja kieruje do szerokiego grona odbiorców: admini-



stracji publicznej, jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, organizacji społecznych, grup nieformalnych i liderów lokalnych. Odbiorcami usług Fundacji są również małe i średnie przedsiębiorstwa, a także – w wybranych projektach – grupy zagrożone marginalizacją, np. bezrobociem.

Zasadą Fundacji jest działanie w partnerstwie oraz dążenie do utrzymywania stałych więzi ze współpracującymi osobami, organizacjami i instytucjami. Dlatego wypracowano w Fundacji specyficzną formę działania: kluby i fora branżowe. Zrzeszają one przede wszystkim pracowników samorządowych i przedstawicieli władz lokalnych. Członkami niektórych forów są również członkowie organizacji społecznych. Przy ośrodkach regionalnych działają 82 takie kluby i fora. Na poziomie ogólnopolskim działa KobiECE Forum Samorządowe – zrzeszające panie pełniące funkcje wójtów, burmistrzów i prezydentów. Od 1992 roku Fundacja realizuje swoje programy także poza granicami kraju.

Wspieranie rozwoju demokracji w krajach realizujących przemiany ustrojowe jest jednym z głównych celów działania Fundacji za granicą. Działania FRDL w krajach partnerskich dotyczą zarówno przekazywania polskich doświadczeń w zakresie transformacji ustrojowej i funkcjonowania samorządu, jak i aktywności obywatelskiej, rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym i regionalnym oraz – od czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej – także zagadnień związanych z funkcjonowaniem w strukturach UE.

Obszary priorytetowe, na których skupia się zainteresowanie FRDL, to kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Azji Środkowej, zwłaszcza kraje dawnego ZSRR, oraz tereny Europy Południowo-Wschodniej – w szczególności Balkany.

FRDL, jako członek Stowarzyszenia Grupa Zagranica, uczestniczy w jego pracach na rzecz usprawnienia i rozwoju zagranicznej działalności polskich organizacji pozarządowych. Przedstawiciel FRDL uczestniczył także w grupach roboczych Stowarzyszenia: Gruzja+ oraz Kaukaz+, które stanowią forum wymiany doświadczeń i platformę służącą wypracowywaniu standardów oraz planowaniu wspólnych działań na rzecz społeczności tych obszarów w zakresie działań statutowych organizacji. Ponadto przedstawiciel FRDL ponownie został wybrany do nowego Zarządu ENTO (Europejska Sieć Organizacji Prowadzących Szkolenia dla Władz Lokalnych i Regionalnych).

Od 2004 r. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej jest współzałożycielem i członkiem Polskiej Izby Firm Szkoleniowych, której głównym zadaniem jest rozwój rynku usług edukacyjnych oraz propagowanie idei uczenia się przez całe życie i kształtowania społeczeństwa wiedzy. Izba opracowała i stosuje w praktyce Kodeks Dobrych Praktyk PIFS, opierający się na założeniu, że uczenie się jest warunkiem rozwoju i zwiększania konkurencyjności każdej firmy, a istotnym elementem procesu uczenia się są właśnie szkolenia. Kodeks ma za zadanie ustanawiać standardy konieczne dla funkcjonowania całego rynku szkoleniowego. FRDL jest sygnatariuszem Kodeksu i realizuje jego zapisy w praktyce. Warto w tym miejsc u podkreślić, że w czerwcu 2009 r. liczba osób, które uczestniczyły w szkoleniach Fundacji, **przekroczyła 1 milion**.



Polski Instytut Demokracji Lokalnej – FRDL ekspertem w dziedzinie samorządności i demokracji lokalnej

W ramach Fundacji działa sekcja ekspercka – **Polski Instytut Demokracji Lokalnej**. W celu sprostania wyzwaniom przyszłości wymagających pogłębionej wiedzy i refleksji, w odpowiedzi na oczekiwania środowiska, aby FRDL była – w większym niż dotychczas zakresie – instytucją skupiającą wiedzę i doświadczenie, kształtującą innowacyjne rozwiązania oraz inicjującą i modernizującą debatę publiczną, Fundacja postanowiła rozwijać tę sferę działań w ramach wyodrębnionej jednostki organizacyjnej, jaką jest Polski Instytut Demokracji Lokalnej (PILD).

Celami instytutu są: opracowywanie i upowszechnianie modelowych rozwiązań sprzyjających rozwojowi lokalnemu oraz poszukiwanie i wdrażanie takich nowoczesnych rozwiązań instytucjonalnych i prawnych, które najlepiej służą rozwojowi samorządności i demokracji lokalnej. Dla realizacji tych celów Instytut planuje prowadzenie badań, publikowanie raportów, stanowisk, propozycji rozwiązań w sferze metodologii, organizacji i legislacji.

Więcej informacji o Fundacji na naszej stronie internetowej – www.frdl.org.pl/pild

lub pod adresem:

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

Plac Inwalidów 10
01-522 Warszawa

tel.: 22 322 84 00
fax: 22 322 84 10
e-mail: biuro@frdl.org.pl

www.frdl.org.pl

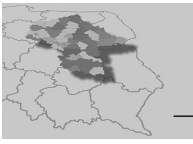


Noty biograficzne autorów

Prof. dr hab. **JERZY REGULSKI** – prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, doktor *honoris causa* Uniwersytetu Łódzkiego i Uniwersytetu Roskilde (Dania), profesor nadzwyczajny nauk technicznych (1974) oraz profesor zwyczajny nauk ekonomicznych (1983). Specjalizuje się w planowaniu przestrzennym, ekonomice miast i samorządzie terytorialnym. Organizator badań nad odbudową samorządu (1981-1989), członek Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie (1988-1990), uczestnik obrad Okrągłego Stołu. W latach 1989-1991 Senator RP oraz Pełnomocnik Rządu do spraw Reformy Samorządu Terytorialnego. Ambasador, Stały Przedstawiciel RP przy Radzie Europy w Strasburgu (1992-1997). Przewodniczący Rady ds. Reform Ustrojowych Państwa przy Prezesie Rady Ministrów (1998-1999), członek Narodowej Rady Integracji Europejskiej (2000-2004). Odznaczony Krzyżem Wielkim Orderu Odrodzenia Polski (1999), laureat Nagrody im. Grzegorza Palki za zasługi dla samorządu (1999), odznaczony medalem Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego (1994) oraz wieloma innymi honorowymi wyróżnieniami władz samorządowych, jak również krajowymi i zagranicznymi nagrodami naukowymi.

Prof. dr hab. **ZBIGNIEW STRZELECKI** – absolwent Wydziału Ekonomiczno-Społecznego obecnej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. W 1979 roku uzyskał stopień doktora nauk ekonomicznych, a w 1989 roku – doktora habilitowanego nauk ekonomicznych. Kierował Biurem Planowania Regionalnego w Centralnym Urzędzie Planowania. W latach 1995-1996 był dyrektorem Departamentu Rozwoju Społecznego CUP, zaś w latach 1997-2003 – wiceprezesem Rządowego Centrum Studiów Strategicznych w randze podsekretarza stanu. W latach 1998-2003 kierował powołanym przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowym Zespołem do Prognozowania Popytu na Pracę. Od 2003 roku kieruje pracami Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie oraz Katedrą Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH. Specjalizuje się w problematyce rozwoju demograficznego, gospodarki regionalnej i lokalnej oraz planowania przestrzennego. Uczestniczy w wielu znaczących gremiach poświęconych planowaniu zagospodarowania przestrzennego kraju.

Dr **MIROSŁAW GROCHOWSKI** – pracownik Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN oraz Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie. Specjalizacja: geografia społeczno-ekonomiczna, gospodarka przestrzenna, planowanie przestrzenne. Uczestnik programów badawczych Unii Europejskiej dotyczących współczesnych procesów rozwoju miast i regionów, m. in. URBS PANDENDS, PLUREL, CREATIVE METROPOLES. W latach 1988-1995 pracownik naukowy uczelni amerykańskich: Kent State University, Kent, Ohio; Indiana University, Fort Wayne i Bloomington, Indiana; Rutgers University, New Brunswick, New Jersey. Zarządzający i organizator, biorący udział w projektach doradczych



realizowanych przez polskie i zagraniczne firmy, współpracujące z władzami centralnymi, władzami samorządowymi i związkami władz samorządowych w Polsce i w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. Konsultant i doradca w programach dotyczących rozwoju regionalnego i lokalnego oraz reform w administracji publicznej (praca dla Banku Światowego – *Public Sector Management Section* i UNDP/UN – *Governance and Public Administration Branch / Division of Public Administration and Development Support*) oraz zagadnień przetwórców obszarów wiejskich (Bank Światowy – *Rural Development and Environment Sector*).

Dr **KRZYSZTOF TOMASZEWSKI** – politolog, pracownik naukowy Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW oraz École Doctorale Uniwersytetu w Genewie (Szwajcaria). Stypendysta Wolnego Uniwersytetu w Brukseli (Belgia). Autor publikacji: „Regiony w procesie integracji europejskiej” (2007), „Republika Francuska w Unii Europejskiej” (2008) oraz licznych artykułów na temat problemów regionalnych w Europie i zagadnień integracji europejskiej.

Mgr **GRZEGORZ RZEŹNIK** – socjolog i politolog, kierownik programowy Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej działającego przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie. Odpowiada za realizację Programu Eksperymentalnego FRDL, przygotowuje i realizuje projekty finansowane z funduszy Unii Europejskiej w sektorze badawczo-rozwojowym. Uczestniczy w pracach Komitetów Monitorujących programy operacyjne *Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013* oraz grupy roboczej Komitetu Koordynacyjnego NSRO ds. polityki regionalnej. Aktualnie jest doktorantem na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, zajmuje się europejską polityką rozwoju regionalnego i systemem instytucjonalnym UE. Autor publikacji eksperckich i artykułów, dotyczących współczesnej polityki regionalnej w Polsce i Unii Europejskiej.

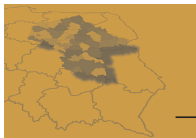
MAZOWIECKI KONGRES POLITYKI REGIONALNEJ W OBIEKTYWIE



Powitanie uczestników:
Barbara Imiotczyk
Prezes Zarządu FRDL



Referat otwierający Kongresu
wygłosił prof. dr hab. Jerzy Reguński,
Prezes FRDL



Wystąpienie prof. dr hab. Zbigniewa Strzeleckiego z SGH, dyrektora Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego.



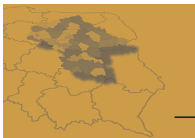
Zaproszeni prelegenci i prowadzący Kongresu (od lewej):
prof. dr hab. Jerzy Reguński, prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki,
prowadzący Grzegorz Rzeźnik,
ekspert FRDL – dr Mirosław Grochowski,
i dr Krzysztof Tomaszewski.



Dr Krzysztof Tomaszewski, ekspert FRDL,
Uniwersytet Warszawski



Dyskusja podsumowujaca z uczestnikami Kongresu.



Sala konferencyjna Tygodnika „Polityka” w Warszawie gościła naszych uczestników w dniu 4 listopada 2009 roku.



Gospodarze i prelegenci Mazowieckiego Kongresu Polityki Regionalnej.

**Polski Instytut
Demokracji Lokalnej**

**Pl. Inwalidów 10
01-552 Warszawa
e-mail: pild@frdl.org.pl
www.frdl.org.pl**