

Piotr Hajduga

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

DYLEMATY I WYZWANIA POLITYKI REGIONALNEJ W POLSCE DO ROKU 2020

Streszczenie: Polityka regionalna jako integralna część polityki rozwoju ułatwia osiągnięcie celów na poziomie krajowym oraz pomaga w najlepszy sposób wykorzystać potencjał rozwojowy regionów i terytoriów, dostarcza zewnętrzne (egzogeniczne) czynniki wzrostu gospodarczego, a także wspiera tworzenie tożsamości regionalnych w wymiarze ekonomicznym, społecznym i kulturowym poprzez budowę wieloszczeblowego systemu zarządzania. Artykuł przedstawia podstawowe zagadnienia dotyczące genezy i rozwoju polityki regionalnej w Polsce, jak również celów i wyzwań nowej polityki regionalnej, która rewaloryzuje podejście do podlegającego tej dziedzinie podmiotu i przedmiotu.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, cele i wyzwania polityki regionalnej, nowy paradygmat polityki regionalnej.

DOI: 10.15611/br.2013.1.05

1. Wstęp

Wraz z postępem, wzrastającą złożonością zjawisk społeczno-ekonomicznych, jak i dużą ich nieprzewidywalnością rośnie znaczenie wszelkich działań zmierzających do ograniczenia tych niekorzystnych procesów. Jednocześnie działalność człowieka, zasoby czy też kapitał są rozłożone nierównomiernie w przestrzeni kraju, co skutkuje tym, że w gospodarce narodowej występują zazwyczaj regiony lepiej i gorzej rozwinięte, które w różnym stopniu i w różnorodny sposób uczestniczą w rozwoju gospodarki narodowej jako całości. Implikuje to fakt, że władze publiczne muszą w różnorodny sposób kształtować (różnicować) swoje działania z zakresu polityki ekonomicznej wobec poszczególnych regionów i terytoriów w kraju. W praktyce oznacza to, że większość działań ze sfery polityki gospodarczej, podejmowanych i reali-

zowanych przez organy władzy państwowej, ma wymiar regionalny¹. Takie ujęcie polityki ekonomicznej określa się mianem polityki regionalnej, przez którą rozumie się „całokształt czynności państwa w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów kraju”². Polityka regionalna jest jedną z wielu dziedzin współczesnej polityki gospodarczej, która prowadzona jest na poziomie zarówno Unii Europejskiej (UE), państw członkowskich, jak i władz samorządowych (regionalnych). Politykę regionalną można zdefiniować inaczej jako działalność, która polega na rozpoznaniu stanu spraw publicznych, analizie ich przyczyn i uwarunkowań, jak również świadomym oddziaływaniu na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów i mniejszych od nich jednostek terytorialnych w obrębie jednego kraju (w przypadku UE jest to obszar całej Wspólnoty) na podstawie opracowanego programu (wizji, założeń, strategii lub planu rozwoju) wytyczającego cele, środki, sposoby ich osiągnięcia oraz oczekiwane efekty zmian³.

Współczesne procesy społeczno-gospodarcze zachodzące w Polsce charakteryzują się niespotykaną dotąd dynamiką, a także zakresem zmian. Spośród bardzo wielu ważnych problemów polskiej polityki ekonomicznej jednym z najistotniejszych jest prowadzenie właściwej polityki regionalnej. W okresie transformacji systemowej polityka rozwoju regionalnego została zepchnięta na dalszy plan, ustępując miejsca polityce stabilizacji. Toteż w obecnych realiach polityka regionalna powinna być kształtowana według nowych zasad, z respektowaniem nowych kryteriów oraz nowych rozwiązań.

W warunkach polskich konieczność wypracowania nowych założeń polityki regionalnej uświadamiana i często podnoszona była przez całe lata 90. XX wieku. Jednak w praktyce obowiązywał indyferentyzm przestrzenny, wyrażający się faktyczną obojętnością władz publicznych na przebieg procesów w układzie przestrzennym, przy równoczesnym oczekiwaniu automatycznego dokonywania konwergencji w wyniku zadziałania mechanizmu rynkowego⁴.

Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych zagadnień dotyczących polityki regionalnej, historii jej realizacji w Polsce oraz wskazanie na nowy paradygmat w budowie i konstrukcji nowego modelu polityki regionalnej w naszym kraju. Rozważania zawarte w artykule oparto na danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

¹ S. Korenik, *Wyzwania i dylematy współczesnej polityki regionalnej*, „Biblioteka Regionalisty” 2012, nr 12, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 54-55.

² B. Winiarski, *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa 1976, s. 13.

³ M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007, s. 63.

⁴ S. Korenik, *Kontrakt regionalny w Polsce jako źródło finansowania polityki regionalnej – ujęcie retrospektywne*, [w:] *Kształtowanie się nowej przestrzeni w gospodarce globalnej*, red. S. Korenik, M. Łyszczak, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 195, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 89.

2. Geneza i rozwój polityki regionalnej w Polsce

Na obecny kształt polskiej polityki regionalnej miało wpływ wiele czynników. W ujęciu retrospektywnym zmieniało się podejście do modelu polityki regionalnej, jej sposobu i samodzielności funkcjonowania, źródeł rozwoju i specjalizacji regionów. Było to konsekwencją zmian mających miejsce w gospodarce światowej, w podejściu do czynników produkcji, integracji na różnych poziomach, a także globalizacji gospodarki światowej oraz zmiennych losów historycznych. Ukształtowanie się zróżnicowanej przestrzeni kraju i zdywersyfikowanych problemów regionalnych wynikało z odmienności warunków politycznych i społeczno-ekonomicznych ich powstawania, jak również roli państwa w gospodarce regionu oraz podejścia do zasobów i ich hierarchii ważności w kolejnych okresach historycznych, a także w systemach gospodarczych⁵. Istotnymi determinantami kształtowania podstaw polityki regionalnej w Polsce są: uwarunkowania historyczne, tj. rozbiory ziem polskich w XIX i na początku XX wieku, I i II wojna światowa, odrodzenie Państwa Polskiego w dwudziestoleciu międzywojennym, okres zmian ustrojowych oraz granic państwa po II wojnie światowej, zmiany transformacyjne lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, nowy podział administracyjny kraju, okres przygotowawczy kandydatów do Unii Europejskiej, przystąpienie do Wspólnoty Europejskiej, kryzysy gospodarki światowej, m.in. 1929-1933, obecny kryzys światowy oraz nowa polityka regionalna. Determinanty te są w sposób bezpośredni powiązane z etapami polskiej polityki regionalnej⁶.

Na współczesny kształt polityki regionalnej w Polsce najistotniej oddziaływał okres od transformacji systemowej przez integrację europejską i globalizację ekonomiczną. W 1990 r. reaktywowano samorząd terytorialny na poziomie lokalnym, w skali poszczególnych miast i gmin. Najmniejsze jednostki terytorialnej struktury kraju zostały w związku z tym powierzone trosce organów samorządowych. Za tymi zmianami nie poszły jednak niezbędne dostosowania na poziomie regionalnym, czyli powołanie upodmiotowionych samorządów wojewódzkich⁷. Ponadto w ostatniej dekadzie XX wieku dokonano głębokich zmian społeczno-ekonomicznych, które dotknęły wszystkie dziedziny życia społecznego i gospodarczego, a ich konsekwencją była m.in. konieczność wypracowania nowych założeń polityki regionalnej. Brak precyzyjnych, jasnych i przejrzystych zasad tejże polityki wywołał negatywne skutki, a ich przejawem była dyferencjacja poziomu rozwoju przestrzennego. G. Gorzelak i B. Jałowiecki określają polską politykę regionalną lat 90. ubiegłego stulecia mianem regresywnej, której cechą charakterystyczną było to, że realizowana była

⁵ B. Winiarski, wyd. cyt., s. 98.

⁶ D. Rynio, *Kształtowanie nowej polityki regionalnej Polski w warunkach globalizacji i integracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 154.

⁷ J. Szlachta, J. Zaleski, *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10, s. 37.

pod wpływem nie tylko trudnej sytuacji regionu, ale także dużych nacisków politycznych i społecznych, a sprowadzała się wyłącznie do desygnacji zazwyczaj i tak za małych środków finansowych⁸. Natomiast J. Szlachta i J. Zaleski charakteryzują politykę regionalną lat 90. XX wieku jako ułomną czy też niepełną, bowiem zawierała ona wyłącznie segment interregionalny (międzyregionalny), czyli politykę organów władzy centralnej wobec wszystkich lub wybranych regionów kraju. Brak było drugiego niezbędnego segmentu – polityki intraregionalnej (wewnątrzregionalnej), czyli polityki władz publicznych szczebla regionalnego, prowadzonej w regionie w celu kształtowania w nim określonych procesów gospodarczych. Dodatkowo w pierwszych latach po transformacji systemowej panowała silna awersja do podejmowania aktywnej polityki regionalnej, jakoby zakłócającej warunki konkurencji w gospodarce rynkowej⁹.

Kontynuacją procesu decentralizacji zadań publicznych i finansów państwa było przywrócenie 1 stycznia 1999 r. trójstopniowej organizacji terytorialnej państwa, reaktywowanie powiatów, znaczne zmniejszenie liczby województw (do szesnastu), a także utworzenie struktur samorządu terytorialnego w powiatach i województwach.

Kolejna ważna zmiana w modelu polityki regionalnej związana była z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, co miało miejsce 1 maja 2004 r., a tym samym z możliwością korzystania ze środków finansowych europejskiej polityki spójności. Polska przyjęła rozwiązania polityki spójności UE w zakresie programowania, zarządzania, finansowania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów. Ważny wybór dotyczył przyjęcia relatywnie zdecentralizowanego modelu zarządzania funduszami strukturalnymi, jak również przekazania znacznej odpowiedzialności i zwiększonego zakresu środków województwom¹⁰.

W wyniku reform układu instytucjonalno-strukturalnego kraju województwa stały się niezależnymi podmiotami polityki regionalnej i przejęły ważne zadania, np. utrzymania ponadlokalnej infrastruktury¹¹. Wyzwaniem stało się stworzenie odpowiednich podstaw formalnoprawnych do realizacji strategicznych kierunków rozwoju regionalnego. Regulacje ustawowe zmieniały się w związku z koniecznością dostosowania rozwiązań polskich do zmieniającego się modelu polityki spójności Unii Europejskiej¹².

Uszczegółowienie zasad i norm współpracy rządu oraz samorządowych województw i innych podmiotów przy prowadzeniu i realizacji polityki rozwoju nastąpi-

⁸ Zob. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1/2.

⁹ J. Szlachta, J. Zaleski, *Kierunki polityki...*, s. 37.

¹⁰ *Polityka regionalna w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, http://www.mir.gov.pl/konferencje/Poznan/pl/Documents/Polityka_regionalna.pdf (dostęp: 10.01.2014), s. 16.

¹¹ D. Rynio, *Kształtowanie nowej polityki...*, s. 164.

¹² J. Szlachta, J. Zaleski, *Kierunki polityki...*, s. 39.

ło w Ustawie z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego¹³. Akt ten określił zasady i formy wspierania rozwoju regionalnego, a także zasady współdziałania w tym zakresie Rady Ministrów, jak również organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym, a w szczególności instytucje wspierające rozwój regionalny, tryb prowadzenia działań z zakresu wspierania rozwoju regionalnego oraz zasady zawierania i wykonywania kontraktu wojewódzkiego jako głównego krajowego instrumentu polityki regionalnej. Natomiast wsparcie rozwoju regionalnego było wykonywane na podstawie Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (NSRR)¹⁴, traktowanej jako integralna część Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju 2000-2002 (WNPR)¹⁵, określającego kierunki wydatkowania środków z budżetu Wspólnoty Europejskiej w okresie przedakcesyjnym¹⁶, jak również na podstawie strategii rozwoju poszczególnych województw. NSRR stanowiła podstawę prowadzenia ówczesnej polityki regionalnej, realizowanej przy wykorzystaniu instrumentu Programu Wsparcia i Kontraktów Wojewódzkich. Jednak gdy ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego została zastąpiona przez Ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju¹⁷ (kluczowy akt prawny w obszarze pozyskiwania i wykorzystywania środków Unii Europejskiej przeznaczonych na wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju), formalny wymóg przygotowywania przez rząd programu wsparcia został zlikwidowany.

Cele polityki regionalnej państwa były nakreślone w ogólny sposób w średniookresowych dokumentach, zawierających strategię wykorzystania środków Wspól-

¹³ Zob. Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU 2000, nr 48, poz. 550, z późn. zm.).

¹⁴ Zob. Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (MP 2000, nr 43, poz. 851).

¹⁵ Komitet Integracji Europejskiej przyjął Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000-2002 w dniu 22 grudnia 1999 r., a 10 stycznia 2002 r. – jego rozszerzenie, obejmujące także rok 2003.

¹⁶ W okresie przedakcesyjnym podstawowym instrumentem finansowania dostosowań strukturalnych oraz instytucjonalnych Polski do standardów zachodnioeuropejskich był program PHARE 1 i 2 – Program pomocy Polsce i Węgrom w restrukturyzacji gospodarki (*Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies*). Polska korzystała z czterech edycji tego programu od 1989 r. do 2006 r. włącznie. Pomoc z programu PHARE można podzielić na następujące fazy: lata 1989-1991 – głównie pomoc humanitarna (żywność, leki itp.), lata 1991-1994 – głównie pomoc doradcza i szkoleniowa, lata 1994-1997 – pomoc w znacznym stopniu przeznaczona na inwestycje (regionalne i sektorowe), lata 1997-2004 – pomoc w ramach przygotowań do integracji europejskiej, w tym inwestycje infrastrukturalne. Zgodnie z postanowieniami Agendy 2000, od roku 2000 dla dziesięciu państw kandydujących uruchomione zostały dodatkowo dwa nowe programy przedakcesyjne ISPA – Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*), i SAPARD – Specjalny Program Akcesyjny na Rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wszystkie projekty, które były przedmiotem decyzji Komisji w sprawie pomocy w ramach ISPA, a które nie zostały ukończone, są realizowane w ramach działającego na zbliżonych zasadach Funduszu Spójności.

¹⁷ Zob. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (DzU 2004, nr 116, poz. 1206, z późn. zm.).

noty Europejskiej, tj. we wspomnianej wcześniej Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (NSRR), Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR)¹⁸, a także Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 (NSRO)¹⁹ oraz w ramach głównego, średniookresowego dokumentu, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK)²⁰. Nie definiowano natomiast celów operacyjnych polityki regionalnej, strategii ich osiągnięcia, jak również szczegółowych zasad i sposobów działania, koncentrując się przede wszystkim na podziale dostępnych środków finansowych.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR), będący dokumentem określającym strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach jej członkostwa w Unii Europejskiej, stanowił podstawę negocjacji z Komisją Europejską kierunków i wysokości wsparcia środków funduszy strukturalnych na realizację rozwoju społeczno-gospodarczego, które później zawarto w dokumencie Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW)²¹.

Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski w latach 2004-2006 były wdrażane za pomocą pięciu jednofunduszowych sektorowych programów operacyjnych (SPO) dotyczących wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw (SPO WKP), rozwoju zasobów ludzkich (SPO RZL), restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich (SPO ROL), rybołówstwa i przetwórstwa ryb (SPO „Ryby”), a także infrastruktury transportowej i gospodarki morskiej (SPO „Transport”).

O dofinansowanie ze środków unijnych można się było ubiegać również w ramach dwufunduszowego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regio-

¹⁸ Zob. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Warszawa, styczeń 2003. Dokument ten przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r.

¹⁹ Zob. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006. Dokument ten zaakceptowany został przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. Natomiast 7 maja 2007 r. dokument został zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. W dokumencie tym, obok programów sektorowych, makroregionalnego i pomocy technicznej, wyodrębniono szesnaście regionalnych programów operacyjnych (RPO).

²⁰ Zob. Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006. Została ona przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r., ale wbrew ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 11) nie została uchwalona w trybie ustawy, co obniża rangę tego dokumentu.

²¹ Zob. Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia, Bruksela-Warszawa, grudzień 2003. Dokument ten przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2003 r., zatwierdzony zaś przez Komisję Europejską w dniu 22 czerwca 2004 r. Zgodnie z załącznikiem II do Traktatu Akcesyjnego, wszystkie projekty, które były przedmiotem decyzji Komisji Europejskiej w sprawie pomocy na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1267/99 ustanawiającego Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej, a które nie zostały ukończone, były i są nadal realizowane w ramach działającego na zbliżonych zasadach Funduszu Spójności.

nalnego 2004-2006 (ZPORR)²², który był zarządzany na poziomie krajowym, ale wdrażany w systemie zdecentralizowanym na szczeblu poszczególnych województw. Wsparciu procesu wdrażania funduszy strukturalnych służył także stworzony do tego celu Program Operacyjny Pomocy Technicznej (PO PT).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²³ zniósła obowiązek przygotowywania dokumentu, jakim była NSRR, pozostawiając lukę w obszarze programowania rozwoju regionalnego w średnim horyzoncie czasu. Zgodnie z zapisami znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym w perspektywie co najmniej siedmioletniej zostały określone przez Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK). W dokumencie tym wśród sześciu priorytetów wyróżniono rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej. Jako kierunki działań wskazano na podniesienie konkurencyjności polskich regionów (infrastruktura, kapitał ludzki, usługi, przedsiębiorczość) oraz wyrównywanie szans rozwojowych obszarów problemowych, adresowane przede wszystkim do pięciu województw Polski Wschodniej. W SRK uwzględnione zostały również kierunki polityki regionalnej państwa wobec wszystkich polskich województw.

W 2010 r. Rada Ministrów przyjęła strategiczny dokument określający priorytety i działania w sferze polityki regionalnej – Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR)²⁴, który całkowicie przeformułowuje myślenie o polityce regionalnej w zakresie sposobu określania celów, zasad, jak i mechanizmów wykonawczych. KSRR została przygotowana zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności²⁵. W opracowaniu wyróżniono cele i priorytety rozwoju Polski w układzie terytorialnym. Przedstawiono nowe miejsce regionów w polityce regionalnej, znowelizowany podział kompetencji i działań realizowanych w ramach poszczególnych resortów, a także wizję, zasady i instrumenty polityki regionalnej oraz nadano jej horyzontalny charakter. Określono procedurę działania podmiotów publicznych ukierunkowaną na realizację strategicznych celów rozwoju kraju, w tym rządu i samorządów woje-

²² Zob. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (DzU 2004, nr 166, poz. 1745); Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (DzU 2004, nr 200, poz. 2051).

²³ Zob. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU 2006, nr 227, poz. 1658, z późn. zm.).

²⁴ Zob. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010. Dokument ten przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r.

²⁵ Zob. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (DzU 2008, nr 216, poz. 1370).

wództw. W dokumencie zapisano dwutorowe podejście do regionów, zależne od ich sytuacji społeczno-gospodarczej. Z jednej strony dochodzi do wzmacniania potencjałów konkurencyjnych regionów w skali krajowej i międzynarodowej, z drugiej zaś – prowadzona jest nadal polityka wyrównawcza związana z niedopuszczaniem do nadmiernych i społecznie oraz politycznie nieakceptowanych dysproporcji między- i wewnątrzregionalnych. Zakłada się działanie mechanizmu dyfuzyjnego, w którym wzmacnianie i wykorzystanie endogenicznych potencjałów wszystkich terytoriów skutkuje w dłuższej perspektywie rozprzestrzenianiem się procesów rozwojowych z głównych ośrodków wzrostu (utożsamianych w KSRR ze stolicami województw) na całe terytorium regionu. Istotnymi elementami KSRR stały się: nacisk kładziony na budowę tożsamości regionalnej, podnoszenie konkurencyjności wszystkich regionów, rozwój mechanizmów wzmacniających rozprzestrzenianie impulsów rozwojowych na obszarze całego kraju, a także równy dostęp do usług publicznych. Działania wynikające z KSRR ukierunkowane są na zwiększanie spójności terytorialnej w przekroju kraju i regionów, z wykorzystaniem budowy powiązań funkcjonalnych między stolicami województw a ich otoczeniem regionalnym, aktywnym przeciwdziałaniem marginalizacji najsłabiej rozwijających się obszarów oraz zmniejszeniem dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi regionami²⁶.

3. Cele i wyzwania polityki regionalnej do roku 2020

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR) wnosi nowy sposób planowania rozwoju w wymiarze terytorialnym i programowania polityki regionalnej. W tym ujęciu polityka regionalna dąży do identyfikacji i skutecznego wykorzystania walorów regionów i ich możliwości rozwoju²⁷.

Celem strategicznym polityki regionalnej określonym w KSRR jest „efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych, jak również innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym”²⁸.

W KSRR sformułowano trzy cele szczegółowe do 2020 r.²⁹:

- 1) wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów („konkurencyjność”),
- 2) budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych („spójność”),

²⁶ D. Rynio, *Kształtowanie nowej polityki...*, s. 243.

²⁷ D. Rynio, *Regiony problemowe wobec nowego paradygmatu polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego*, red. E. Sobczak, A. Raszkowski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 244, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 395.

²⁸ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego..., s. 86.

²⁹ Tamże, s. 89.

3) tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie („sprawność”).

Układ celów nowej polityki regionalnej jest spójny z wizją rozwoju Unii Europejskiej, przedstawioną w Strategii Europa 2020³⁰, która zastąpiła dotychczasową Strategię lizbońską, oraz tworzy triadę: konkurencyjność – spójność – sprawność (tab. 1), opierającą się na założeniach nowego sposobu myślenia o roli polityki regionalnej i jej realizacji.

Tabela 1. Triada: konkurencyjność – spójność – sprawność

<p>Cel 1. Konkurencyjność</p>	<p>Działania w ramach nowej polityki regionalnej odnoszą się do tych obszarów, które dają największą szansę na poprawę konkurencyjności kraju na świecie, czyli przede wszystkim obszarów miejskich. Strategia ta pozwoli na pełniejsze wykorzystanie przewag konkurencyjnych oraz na zwiększenie efektywności interwencji publicznej.</p> <p>Obok wspierania procesu zwiększania konkurencyjności Polski w skali międzynarodowej polityka regionalna wspomaga rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych z ośrodków, które rozwijają się najszybciej, na pozostałe obszary kraju. Wspiera też tworzenie na tych terenach tzw. potencjału absorpcyjnego, czyli zdolności do wykorzystania działań i środków pomocowych.</p>
<p>Cel 2. Spójność</p>	<p>Nowa polityka regionalna nie pomija obszarów, które rozwijają się najslabiej i same nie są w stanie przezwyciężyć zapóźnień rozwojowych. Nowa strategia pozwoli skierować tam dodatkowe wsparcie, które będzie przeciwdziałać ich marginalizacji.</p> <p>Na wspomnianych obszarach występuje wiele barier rozwojowych. Interwencja polityki regionalnej zapewnia zmniejszenie różnic w dostępie do dóbr i usług publicznych. Ożywia też procesy restrukturyzacji, co pozwala wesprzeć obecne tam tendencje rozwojowe i lepiej wykorzystać własne zasoby.</p>
<p>Cel 3. Sprawność</p>	<p>Działania podejmowane w ramach polityki regionalnej pozwalają też zmodernizować system zarządzania polityką rozwoju w Polsce, tak aby zwiększyć efektywność inwestycji publicznych. Wymaga to poprawy koordynacji działań rozwojowych i zwiększenia współpracy między różnymi szczeblami władz publicznych, a także wzrostu aktywności społecznej w sferze polityki regionalnej.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Polityka regionalna w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, http://www.mir.gov.pl/konferencje/Poznan/pl/Documents/Polityka_regionalna.pdf (dostęp: 10.01.2014), s. 12-13.

Cele przedstawione w tab. 1 pozwalają skoncentrować się na szansach i możliwościach, a nie na barierach utrudniających rozwój. Umożliwiają pozytywne zmiany polegające na zwiększeniu konkurencyjności regionów i całego kraju, jak rów-

³⁰ Zob. Komunikat Komisji: Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM (2010) 2020, Bruksela, 03.03.2010, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/Strategia%20Europa%202020.pdf> (dostęp: 12.01.2014).

niez zmniejszeniu różnic w możliwościach rozwoju poszczególnych terytoriów. Planowanie i realizacja działań pozostają w rękach rządu i samorządów województw, jednak przy większym niż dotychczas udziale innych podmiotów³¹.

Podstawą programowania i realizacji efektywnej polityki regionalnej są: analiza stanu, trendów i prognoz społeczno-gospodarczych kraju i jego regionów oraz określenie na tej podstawie najważniejszych wyzwań, przed którymi ta polityka staje w wyznaczonym horyzoncie czasowym³².

Do najważniejszych obszarów strategicznych wyzwań, na które polityka regionalna musi odpowiedzieć za pomocą rozwiązań szczegółowych, można zaliczyć³³:

1. Lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów.

2. Zapewnienie spójności wewnętrznej kraju. Niedopuszczenie do nadmiernych różnicowań przestrzennych.

3. Zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji.

4. Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy.

5. Poprawę jakości zasobów pracy.

6. Odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.

7. Ochronę i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych.

8. Wykorzystanie potencjału kulturowego i turystycznego dla rozwoju regionalnego.

9. Wspieranie rozwoju kapitału społecznego.

10. Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju.

11. Podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym.

Wymienione wyżej wyzwania odnoszą się do całej polityki rozwoju. Jednakże mają zróżnicowany charakter z uwagi na swój wymiar przestrzenny i tematyczny. Pierwsze dwa wyzwania mają charakter przestrzenny, natomiast pozostałe wyzwania wymiar tematyczny z jednoczesnym wskazaniem wymiaru terytorialnego. Prowadzi to, że wyzwania przenikają się wzajemnie i uzupełniają. Dlatego oddziaływanie przestrzenne wymienionych wyzwań w zależności od poszczególnych terytoriów i regionów będzie zróżnicowane³⁴.

KSRP próbuje połączyć różnorodne interesy towarzyszące rozwojowi kraju, które są efektem pojawienia się silnej konkurencji między regionami – zarówno w skali kraju, jak i na arenie międzynarodowej. Zmniejszanie różnic (*equity*) i efek-

³¹ *Polityka regionalna w Polsce...*, s. 12.

³² *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego...*, s. 19.

³³ Tamże, s. 24.

³⁴ Tamże, s. 24.

tywność działań (*efficiency*) stanowią najważniejsze wyzwania, na które współczesna polityka regionalna powinna odpowiadać³⁵.

Horyzont czasowy KSRR do 2020 r. zapewnia czas niezbędny do wdrożenia nowych instrumentów i nowych rozwiązań instytucjonalno-prawnych. Dodatkowo ząbębia się ten okres z nowym czasem planowania w Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Elastyczność, cele i zadania dostosowane do nowych rozwiązań oraz przekształcenia w zakresie wsparcia finansowego współuczestniczą we wprowadzaniu nowej polityki regionalnej, otwartej na nowe sposoby zarządzania i programowania we Wspólnocie Europejskiej po roku 2013³⁶.

4. Nowy paradygmat polityki regionalnej

Wprowadzenie nowej jakości w polityce regionalnej wymaga zmiany modelu jej realizacji. Nowy paradygmat polityki regionalnej skupiony został wokół kilku zasadniczych kwestii³⁷:

- przejścia od tradycyjnej redystrybucji środków do podejścia zakładającego wzmacnianie i wykorzystanie potencjałów terytorialnych,
- odejścia od podziału na politykę inter- i intraregionalną na rzecz jednej, wspólnej polityki określającej w odniesieniu do terytorium cele dla wszystkich podmiotów publicznych,
- odejścia od modelu krótkoterminowych, ogólnie dystrybuowanych dotacji „dla najmniej uprzywilejowanych obszarów” do modelu długofalowych, zdecentralizowanych polityk rozwojowych adresowanych do wszystkich regionów,
- wielosektorowego (horyzontalnego) podejścia do działań rozwojowych ukierunkowanego terytorialnie³⁸,
- odejścia od rozproszonej interwencji do bardziej selektywnych (skoncentrowanych) inwestycji,
- zwiększenia roli szczebla regionalnego w uruchamianiu procesów rozwojowych w systemie wieloszczeblowego zarządzania (*multi-level governance*),
- zróżnicowanego podejścia do różnych typów terytoriów (rozumianych funkcjonalnie).

Modyfikacji ulega również sam system realizacji polityki regionalnej, przede wszystkim poprzez zwiększenie efektywności (wprowadzenie zasady warunkowości i mechanizmów konkurencji w dostępie do środków publicznych, przemodelowanie systemu finansowania polityki regionalnej, skoncentrowanie interwencji poli-

³⁵ *Polityka regionalna w Polsce...*, s. 11.

³⁶ D. Rynio, *Regiony problemowe...*, s. 397.

³⁷ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. Synteza, Warszawa, 13 lipca 2010, s. 2-3.

³⁸ Czyli wprowadzenie systemu integracji i koordynacji polityk publicznych, mających istotny wpływ terytorialny, z celami polityki regionalnej określonymi dla poszczególnych terytoriów.

tyki regionalnej na obszarach strategicznej interwencji). Nowa polityka regionalna zakłada racjonalne zarządzanie wszystkimi środkami finansowymi przeznaczonymi na rozwój, a pozostającymi dotychczas w sferze działań resortów i innych instytucji publicznych, co powinno zapewnić większą skuteczność interwencji³⁹.

Podstawą zmian zachodzących w polityce regionalnej jest wielosektorowe podejście do działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Stanowi to element procesu integracji i koordynacji polityk publicznych o zasięgu terytorialnym z celami polityki regionalnej wskazanymi dla poszczególnych obszarów strategicznej interwencji. W układzie terytorialnym priorytetowa rola została przypisana szczeblowi regionalnemu w drodze inicjowania rozwoju przy udziale wieloszczeblowego systemu zarządzania. W porównaniu ze starym paradygmatem polityki regionalnej nowe ujęcie wdrażane jest w badanej przestrzeni wielosektorowo, poprzez zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe, z zastosowaniem dobranej indywidualnie wiązki miękkich i twardych narzędzi, co zapewnia lepszą ich koordynację oraz efektywność. Zintegrowane przedsięwzięcia podejmowane w ramach realizacji działań ukierunkowanych terytorialnie na rozwój są planowane w co najmniej średnim okresie, co pozwala na zaistnienie terytorialnych rezultatów, a także daje możliwość lepszego wpisania się w okres programowania w Unii Europejskiej. Zasadniczym zagadnieniem nowego paradygmatu polityki regionalnej jest rozprzestrzenianie wzrostu wszystkich regionów bez względu na ich dotychczasowy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Decydują o tym pozytywny dobór czynników konkurencyjności oraz strategiczne programowanie poprawy poziomu konkurencyjności regionu⁴⁰.

5. Zakończenie

Choć dominującym źródłem finansowania inwestycji rozwojowych w Polsce są w perspektywie roku 2020 środki polityki spójności Wspólnoty Europejskiej uzupełnione wkładem krajowym, nowa polityka regionalna w coraz większym stopniu opiera się na uwarunkowaniach wewnętrznych i zakłada budowanie modelu polityki wychodzącego poza ramy funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Jednocześnie warto podkreślić, że krajowy system polityki regionalnej, w konsekwencji wprowadzenia norm regulujących funkcjonowanie polityki spójności Unii Europejskiej, został oparty na zasadach partnerstwa, komplementarności i koordynacji, a także sprawdzonych i efektywnych regułach programowania oraz zarządzania strategicznego i finansowego⁴¹.

Programowanie polityki regionalnej w Polsce w latach 2010-2020 wpływa w dużym stopniu na zmiany w gospodarce wewnętrznej regionów – układ sił, warunki funkcjonowania krajowej polityki regionalnej, jak również zachowuje

³⁹ *Polityka regionalna w Polsce...*, s. 8.

⁴⁰ D. Rynio, *Kształtowanie nowej polityki...*, s. 273-274.

⁴¹ *Polityka regionalna w Polsce...*, s. 18.

powiązanie z polityką regionalną Wspólnoty Europejskiej i jej wytycznymi. Przedstawione w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR) rozumienie polityki regionalnej nadaje nowy wymiar oraz możliwości rozwoju obszarów średnio i wysoko rozwiniętych⁴². Dywersyfikacja poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jaką potencjalnie niesie ze sobą zmiana paradygmatu polityki regionalnej w Polsce, stoi w pewnym stopniu w sprzeczności z podstawowym założeniem wspólnej polityki regionalnej i polityki spójności o dążeniu do spójności we wszystkich przekrojach działowych (spójność: społeczna, gospodarcza, terytorialna, polityczna, kulturowa)⁴³. Przyjęte w KSRR rozwiązania prezentują jednak spójny z wytycznymi Unii Europejskiej obraz założeń funkcjonowania polityki regionalnej w przyszłym okresie programowania. Ze względu na znaczenie dla gospodarki Polski polityki regionalnej, a także niepewną sytuację międzynarodową, na którą składają się: turbulencje w gospodarce światowej, kryzys gospodarki światowej i sytuacja gospodarcza poszczególnych krajów członkowskich Wspólnoty Europejskiej – krajowa polityka regionalna elastycznie się zmienia i dostosowuje. Planowanie rozwoju regionu przez władze publiczne wszystkich szczebli ma za zadanie skupić się na: tworzeniu technicznych i społecznych warunków do kreowania oraz absorpcji innowacji korzystnych dla danego obszaru; wspieraniu inicjatyw przedsiębiorców; rozbudowie zdolności do reagowania na zmiany; redukowaniu destrukcyjnych opóźnień spowodowanych przez zawile procedury; koncentrowaniu się na obszarach, w których występuje otwarcie i dążenie do zmian⁴⁴.

Doświadczenia z realizacji KSRR, jak również stopień i sposób wykorzystania przez Polskę funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2007-2013, są nie tylko istotne z punktu widzenia kierunków wewnętrznej polityki inwestycyjnej oraz wpływu na rozwój kraju i poszczególnych regionów, ale będą także kluczowym czynnikiem decydującym o pozycji polityki spójności w strukturze budżetu Unii Europejskiej po 2013 r. oraz w jej przyszłym zakresie tematycznym i geograficznym.

Podsumowując, można stwierdzić, że nowa polityka regionalna w Polsce do roku 2020 powinna opierać się na: wspieraniu potencjałów rozwojowych wszystkich regionów; wspieraniu szans zamiast ograniczaniu barier; selektywności i koncentracji interwencji; wielopoziomowym zarządzaniu (*multi-level governance*); szerokim urzeczywistnianiu partnerstwa z JST oraz nacisku na efektywność.

⁴² D. Rynio, *Kształtowanie nowej polityki...*, s. 275.

⁴³ J. Szlachta, J. Zaleski, *Cele polityczne, wyzwania i priorytety Unii Europejskiej w perspektywie 2013-2020 jako realizacja w ramach wspólnotowych polityk*, http://www.mir.gov.pl/rozwój_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Ekspertyzy/Documents/Szlachta_Zaleski_Cele_polityczne_wyzwania_i_priorytety.pdf (dostęp: 12.01.2014), s. 6.

⁴⁴ D. Rynio, *Kształtowanie nowej polityki...*, s. 276.

Literatura

- Gorzela G., Jałowiecki B., *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1/2.
- Komunikat Komisji: Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM (2010) 2020, Bruksela, 03.03.2010, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/Strategia%20Europa%202020.pdf> (dostęp: 12.01.2014).
- Korenik S., *Kontrakt regionalny w Polsce jako źródło finansowania polityki regionalnej – ujęcie retrospektywne*, [w:] *Kształtowanie się nowej przestrzeni w gospodarce globalnej*, red. S. Korenik, M. Łyszczak, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 195, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Korenik S., *Wyzwania i dylematy współczesnej polityki regionalnej*, „Biblioteka Regionalisty” 2012, nr 12, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. Synteza, Warszawa, 13 lipca 2010.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Warszawa, styczeń 2003.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia, Bruksela-Warszawa, grudzień 2003.
- Polityka regionalna w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, http://www.mir.gov.pl/konferencje/Poznan/pl/Documents/Polityka_regionalna.pdf (dostęp: 10.01.2014).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (DzU 2004, nr 166, poz. 1745).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (DzU 2004, nr 200, poz. 2051).
- Rynio D., *Kształtowanie nowej polityki regionalnej Polski w warunkach globalizacji i integracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Rynio D., *Regiony problemowe wobec nowego paradygmatu polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego*, red. E. Sobczak, A. Raszkowski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 244, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Sakowicz M., *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006.
- Szlachta J., Zaleski J., *Cele polityczne, wyzwania i priorytety Unii Europejskiej w perspektywie 2013-2020 jako realizacja w ramach wspólnotowych polityk*, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Ekspertyzy/Documents/Szlachta_Zaleski_Cele_polityczne_wyzwania_i_priorytety.pdf (dostęp: 12.01.2014).
- Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10.
- Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (MP 2000, nr 43, poz. 851).
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU 2000, nr 48, poz. 550 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (DzU 2004, nr 116, poz. 1206 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (DzU 2008, nr 216, poz. 1370).

Winiarski B., *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa 1976.

DILEMMAS AND CHALLENGES OF REGIONAL POLICY IN POLAND UNTIL 2020

Summary: Regional policy as an integral part of development policy supports the achievement of the objectives at national level and helps in the best way to exploit the development potential of regions and territories, provides external (exogenous) factors of economic growth, and supports the creation of regional identities in the economic, social and cultural dimension through the construction of multi-level governance. This article presents basic issues regarding the genesis and development of regional policy in Poland, as well as the goals and challenges of a new regional policy.

Keywords: regional policy, goals and challenges of regional policy, new paradigm of regional policy.