

Janusz Zaleski

Politechnika Wrocławska, IMGW w Warszawie

STRATEGICZNE KIERUNKI POLITYKI REGIONALNEJ W PROJEKCIE MINISTERIALNYM KRAJOWEJ STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO

Streszczenie: Projekt Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR) został 12 marca 2010 r. przedstawiony jako propozycja polityki rozwoju regionalnego na lata 2010-2020. Referat przedstawia ewaluację tego dokumentu, w której przedstawiono umiejscowienie KSRR w systemie dokumentów strategicznego programowania rozwoju kraju. Główna część referatu poświęcona jest strategicznym problemom i związanym z tym dylematom w zakresie proponowanych rozwiązań. Przeanalizowano takie zagadnienia, jak: klasyczne i nowoczesne podejście do rozwoju regionalnego w KSRR, zastosowanie polityki zorientowanej terytorialnie (*placed based policies*) do mniejszych obszarów niż administracyjne regiony, dalszą decentralizację zadań i finansów publicznych, a także wzmocnienie pozycji ministra rozwoju regionalnego w strukturach administracji centralnej. Istotnej krytyce poddano system wskaźników monitorowania oraz ubogi system instrumentów wdrażania proponowanej strategii. Ogólna ewaluacja projektu dokumentu jest jednak pozytywna, jako wyjściowego do dalszych dyskusji z resortami sektorowymi przed ostatecznym przyjęciem go przez Radę Ministrów.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, ewaluacja, rozwój regionalny.

1. Wstęp

12 marca 2010 r., po blisko dwóch latach od rozpoczęcia prac i po niemal rocznym okresie konsultacji wewnątrzresortowych, które objęły również przedstawienie projektu we wszystkich polskich regionach na specjalnych konferencjach konsultacyjnych, na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) pojawiła się kolejna wersja strategii, która odróżnia się tym od wielu poprzednich, że jest to oficjalny dokument ministerstwa przekazany na zewnątrz do tzw. uzgodnień międzyresortowych, które poprzedzają dyskusję rządu nad przyjęciem dokumentu. Dokument w tej postaci jest więc już stanowiskiem oficjalnym Ministra Rozwoju Regionalnego w jego debacie z innymi ministrami, a więc przed kompromisami z „resortowym” podejściem do zarządzania rozwojem kraju. Z tego powodu może stanowić podstawę do krytycznej analizy jako przedstawienie intencji i zamiarów ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego po konsultacjach ze środowiskami

samorządu terytorialnego, akademickiego i partnerów społecznych. Ostateczna wersja dokumentu przyjętego przez Radę Ministrów może zawierać większe lub mniejsze zmiany, które będą wynikały z konieczności zawierania kompromisów z innymi członkami Rady Ministrów, aby dokument mógł być przyjęty przez rząd. Należy pamiętać, że w przypadku rozbieżnych poglądów na posiedzeniu rządu premier może przeprowadzić głosowanie lub zdjąć dokument z obrad, przekazując ponownie do dalszych uzgodnień międzyresortowych.

Projekt Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR) jest dokumentem strategicznym w obszarze prowadzenia polityki regionalnej rządu, następuje po dokumencie z 1999 r. przygotowanym pod kierownictwem prof. Jacka Szlachty – Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego (NSRR) 2000-2006, zaakceptowanym przez rząd premiera Jerzego Buzka w 2001 r. W czasie początków samorządu regionalnego w Polsce NSRR była dokumentem przystosowanym do istniejących wyzwań, w tym zwłaszcza do dostosowania kraju i polityki regionalnej do planowanej akcesji do Unii Europejskiej i dopływu znaczących środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na jej realizację w ramach europejskiej polityki spójności. NSRR była jednocześnie dokumentem wpisującym się w system dokumentów strategicznych związanych z przygotowaniem Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006.

Z trudnych do wy tłumaczenia powodów w ramach prac nad przygotowaniem Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013 rząd nie przyjął nowej strategii rozwoju regionalnego, choć w Ministerstwie Gospodarki pod kierownictwem podsekretarz stanu Ireny Herbst prowadzone były prace nad jej powstaniem. Również kolejny minister rozwoju regionalnego nie doprowadził do przyjęcia przez rząd dokumentu strategicznego polityki regionalnej w ramach prac związanych z przyjęciem Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) 2007-2013, a także w ramach prac nad Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju (SRK) 2007-2015. Tym samym nie ulega wątpliwości, że po 10 latach powstanie projektu nowej strategii rozwoju kraju stało się sprawą konieczną, a także dodatkowo wymuszoną przez budowany przez ministra Michała Boniego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nowy system dokumentów strategicznych programowania rozwoju kraju, który znalazł swoje odzwierciedlenie w nowelizacji ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹ oraz w przyjętym przez rząd 27 kwietnia 2009 r. dokumencie Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski².

2. Uwagi formalne i spostrzeżenia generalne

Prace nad strategią realizował zespół kierowany przez Piotra Żubera, dyrektora Departamentu Koordynacji Polityki Regionalnej w MRR, składający się głównie z przedstawicieli urzędów marszałkowskich odpowiedzialnych za politykę regional-

¹ Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity), DzU 2009, nr 84, poz. 712.

² *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, kwiecień 2009.

ną w województwach, i w pewnym stopniu został wsparty przez grupę ekspertów oraz zamawiane ekspertyzy specjalistyczne. Skład zespołu, zdominowanego przez dyrektorów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki regionalnej w samorządach wojewódzkich, miał wpływ na charakter i rozwiązania zaproponowane w strategii. Projekt powstał bez współpracy z resortem finansów, odpowiedzialnym za budżet państwa i legislację dotyczącą finansów publicznych, oraz bez współpracy z ministerstwem spraw wewnętrznych i administracji, odpowiedzialnym za rozwiązania ustrojowe w zakresie układu instytucjonalnego państwa. Wymienienie tych podstawowych informacji we wstępie jest istotne ze względu na ich wpływ na treść i zawartość projektu KSRR oraz zawarte w niej propozycje rozwiązań systemowych dla polityki regionalnej.

Projekt dokumentu posiada wymaganą przepisami ocenę *ex-ante*, która w ocenie autora nie wnosi konieczności istotnych zmian w procesowanym dokumencie. Można nawet powiedzieć, że wykonana ewaluacja *ex-ante* w niewielkim stopniu odniosła się do strategicznej zawartości projektu KSRR i zawartych w niej czasami daleko idących propozycji zmian, natomiast wykonana ocena *ex-ante* skoncentrowała się na sprawach technicznych i niedoskonałościach redakcyjnych tekstu. Jest wręcz niezrozumieniem propozycji zawartych w projekcie KSRR główna uwaga zawarta w ewaluacji, informująca, że wskazanie jako celu strategicznego rozwijania potencjału endogenicznego rozwoju województw nie została poparta zdefiniowaniem tych potencjałów w poszczególnych regionach. Projekt KSRR proponuje strategiczne podejście do wspierania rozwoju regionów, natomiast po jego zaakceptowaniu będzie miała miejsce wspólna z regionami praca nad identyfikacją potencjału endogenicznego rozwoju wszystkich regionów. Innym wątpliwym rezultatem dokonanej ewaluacji *ex-ante* jest dokonanie wyliczeń „konkurencyjnych” wartości wskaźników zaproponowanych w projekcie KSRR, natomiast całkowite pominięcie sensowności i użyteczności tak rozbudowanego systemu wskaźników. Należy konkludować, że przeprowadzona ewaluacja *ex-ante* nie wniosła znaczących wartości do przedstawionego do oceny projektu dokumentu.

Inaczej wygląda sprawa w przypadku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOnŚ), która jest drugą obowiązkową ewaluacją każdego dokumentu strategicznego przed przyjęciem go przez rząd. Ponieważ pierwsze raporty z wynikami tej oceny będą znane w czerwcu 2010 r., należy się liczyć, że może dojść do istotnych dyskusji w tych obszarach KSRR, które silnie oddziałują na środowisko naturalne.

Struktura dokumentu ma układ klasyczny: część diagnostyczna (z załącznikiem zawierającym liczne ważne dane regionalne), część strategicznych propozycji (wizja i opis celów) oraz części opisujące system wdrożenia i ramy finansowe. Całość jest uzupełniona sprawozdaniem z przebiegu prac i konsultacji projektu oraz tabelami ze wskaźnikami dla strategii na 40 stronach. Dokument należy uznać za zbyt obszerny (obecnie zajmuje 320 stron) i bez straty dla zawartości może być pozbawiony wielu nieistotnych fragmentów, np. propozycji zapisu o 5% rezerwy efektywnościowej na

wynagrodzenia dla administracji ją wdrażającej, którą należy uznać za zapis humorystyczny.

Podsumowując, należy stwierdzić, że prawdopodobnie dokument będzie podlegał dalszym zmianom w wyniku konieczności uwzględnienia zasadnych uwag SOOnS oraz uwag resortów zgłoszonych w konsultacjach międzyresortowych.

Projekt KSRR w swoich podstawach teoretycznych odwołuje się do teorii modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego rozwoju, który nie może być uznany za wiarygodną i zweryfikowaną przez badania i autorytety z zakresu ekonomii teorię rozwoju regionalnego. Pojęcie zostało zaczerpnięte z dokumentu politycznego „Polska 2030” opracowanego w KPRM jako dokument polityczny rządu Donalda Tuska. Z niezrozumiałych powodów nie odwołano się do dobrze opisanych i uznanych w literaturze przedmiotu teorii ekonomicznych, takich jak: teoria biegunów wzrostu³, teoria geograficznych centrów wzrostu⁴, model rdzenia i peryferii, teoria wzrostu endogenicznego⁵, nowa geografia ekonomiczna⁶. Dodatkowo etymologia tego określenia jest wątpliwa, gdyż łączy zjawisko występujące w inżynierii procesowej ze zjawiskiem z elektryczności. Należy podkreślić, że zjawisko dyfuzji w inżynierii procesowej polega na samoistnym przechodzeniu cząsteczek z ośrodków o większej koncentracji do ośrodków o mniejszej ich koncentracji pod wpływem potencjałów, podczas gdy w polityce regionalnej zależeć powinno na przyspieszeniu wzrostu tempa rozwoju z centrów rozwoju w efekcie prowadzenia pewnej polityki rozwojowej.

Dużo lepszym odniesieniem dla dokumentu jest – wprowadzone po konsultacjach ze środowiskami akademickimi, w tym z Komitetem Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN – odwołanie się do pojęcia polityki zorientowanej terytorialnie (*place based policy*) na ostatnim etapie jego zmian, wprowadzonych do terminologii polityki regionalnej przez dokumenty OECD⁷ i raport Fabrizio Barca⁸.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹ wprowadziła system dokumentów strategicznych programujących rozwój społeczno-gospodarczy kraju, narzucając jednocześnie konieczność zachowania zgodności dokumentów niższego rzędu

³ F. Perroux, *The Role of Development's New Place in a General Theory of Economic Activity, In Regional Economic Development: Essays in Honor of Francois Perroux*, Unwin Hyman, Sydney 1988.

⁴ A. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven 1958.

⁵ P. Romer P., *The Origins of Endogenous Growth*, „The Journal of Economic Perspectives” 1994, 8(1), s. 3-22.

⁶ P. Krugman, *Development, Geography, and Economic Theory*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1995.

⁷ *Przeglądy terytorialne OECD*, OECD i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Paryż – Warszawa 2008.

⁸ F. Barca, *An Agenda For a Reformed Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Huebner, Commissioner of Regional Policy, April 2009.

⁹ Ustawa z 6 grudnia 2006 r., dz. cyt.

z dokumentami wyższego rządu. Zadanie sprawdzania takiej zgodności spoczywa na ministrze rozwoju regionalnego. KSRR jest dokumentem, który powinien być zgodny z trzema dokumentami wyższego rządu: długookresową strategią rozwoju kraju (DSRK), średniookresową strategią rozwoju kraju (ŚSRK) oraz koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK). Problem z projektem KSRR jest dwojaki: antycypowanej zgodności z nieistniejącymi dokumentami (DSRK) oraz zgodności z istniejącymi, ale praktycznie zdeaktualizowanymi dokumentami (KPZK jest z 2001 r.) oraz zgodności z ŚSRK, której rolę odgrywa dokument Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015¹⁰ o horyzoncie czasowym krótszym niż horyzont czasowy KSRR (2020 r.).

W efekcie, przy rygorystycznym podejściu MRR do zadania sprawdzania zgodności dokumentów rządowych z istniejącymi dokumentami wyższego rządu, niewątpliwie istnieje co najmniej problem wychodzenia horyzontu KSRR poza rok 2015. Ustawa dopuszcza takie sytuacje, ale nakazuje wyodrębnienie tego okresu w procesowanym dokumencie strategicznym, co nie do końca ma miejsce w projekcie KSRR. Należy podkreślić, że projekt KSRR wyprzedza dokumenty, których powinien być konsekwencją.

3. Strategiczne dylematy zawarte w projekcie KSRR

Projekt KSRR proponuje szereg daleko idących zmian w układzie instytucjonalnym, systemie wdrażania i finansowaniu polityki regionalnej, a jednocześnie nie ma w nim jednoznacznej odpowiedzi na podstawowe pytanie: czy jest to strategia rządu prowadzenia własnej polityki regionalnej, czy też ma to być wspólna strategia rządu i samorządów odnośnie do prowadzenia tej polityki. Na rzecz pierwszego postrzegania projektu KSRR przemawiają jej części opisujące system wdrożeniowy oraz część programująca, natomiast za drugim – pozycje zmian ustrojowych oraz zapisy dotyczące ram finansowych i systemu monitorowania. Konsekwencją szerszego spostrzegania projektu KSRR powinno być jego uzgodnienie z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu, zarządami województw samorządowych i reprezentacjami samorządów lokalnych. Wydaje się, że nie miało to miejsca, a jedynie odbyły się konsultacje, w których głównymi podmiotami były samorządy województw. Ten strategiczny dylemat wymaga jasnego rozstrzygnięcia w dalszych pracach nad zapisami strategii.

Drugim dylematem, który nie jest dobrze rozstrzygnięty w projekcie KSRR, jest sprawa terminowego wykorzystania środków (tzw. absorpcji) i jednocześnie efektywności ich wykorzystania. Niewątpliwie w okresie 2004-2010 można zaobserwować całkowitą dominację kryterium tempa wykorzystania środków unijnych nad kryterium efektywności ich wykorzystania. Podstawowym kryterium jest absorpcja zarówno jako wskaźnik obserwowany przez MRR, jak i media. Publikowane

¹⁰ *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2007.

są rankingi województw ze względu na poziom wykorzystania środków unijnych i na tej podstawie postanowiono dokonać podziału środków z rezerwy oraz środków niewykorzystanych. Zagadnienie efektywności wykorzystania środków praktycznie nie istnieje, nie są prowadzone ewaluacje w tym obszarze, choć praktycznie już istnieją pełne warunki, aby przeprowadzić ocenę *ex post* wykorzystania alokacji z perspektywy budżetowej 2004-2006, realizowanej do połowy 2009 r., a także istnieją pełne możliwości dokonania oceny *on-going* (w trakcie) dla perspektywy budżetowej 2007-2013, z jednocześnie ostatnią możliwością wykorzystania jej wyników do zmian w wykorzystaniu środków z tej perspektywy. MRR przeprowadza bardzo wiele badań ewaluacyjnych o małej wartości praktycznej, natomiast nie są prowadzone analizy efektywnościowe zarówno w układzie programów operacyjnych, jak i w przekrojach terytorialnych województw, gdzie nakłada się wydatkowanie środków z różnych programów. Lektura projektu KSRR wskazuje, że ten kluczowy aspekt, zarówno z punktu widzenia prowadzenia polityki rozwoju, jak i obrony efektywności polityki spójności i wielkości jej budżetu w budżecie Komisji Europejskiej, nie jest podejmowany. Należy uznać to za duży mankament.

Kolejnym dylematem jest kwestia rozłożenia akcentów w proponowanej wizji polityki regionalnej, którą można symbolicznie ująć w sformułowaniu i kolejności celów strategii, a praktycznie w poziomie finansowania alokowanego na poszczególne cele. Projekt KSRR odchodzi od klasycznego rozumienia polityki regionalnej jako polityki wyrównawczej na rzecz jej nowoczesnego rozumienia jako wspierania we wszystkich regionach rozwoju ich potencjałów endogenicznych. W efekcie w strategii zaproponowano trzy cele, którym można przypisać pewne symboliczne znaczenia wartościujące:

- 1) konkurencyjność – wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów,
- 2) spójność – budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych,
- 3) sprawność – tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie.

W efekcie odwrócono akcenty z dotychczasowej realizacji polityki regionalnej wyrażone w NPR 2004-2006 i NSRO 2007-2013, a także zgodnie z wskazaną kolejnością zaproponowano alokację środków w relacji: konkurencyjność (54-63%), spójność (27-36%), sprawność (1-2%) i rezerwa (10%). W ten sposób dokument zamienia symbolikę przedstawioną przez kolejność celów na istotne wyznaczniki materialne, gdzie relacje finansowania między konkurencyjnością i spójnością są na poziomie 2.33:1. Można postawić pytanie, na jakiej podstawie zaproponowano taką relację i czy jest to relacja właściwa i dopuszczalna w polskich warunkach oraz na obecnym etapie rozwoju kraju i regionów.

Strategicznym dylematem KSRR jest też kwestia, która nie musiała znaleźć adresu w tym dokumencie, rozszerzania zasady wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*) w układzie instytucjonalnym państwa. Propozycje dokumentu sprowadzają się do wzmocnienia pozycji ministra rozwoju regionalnego i rządów województw, jednak bez równie konkretnych propozycji partnerskiego włączenia

w schemat samorządów lokalnych ze szczebla powiatowego i gminnego. W efekcie zapisy o partnerstwie wszystkich szczebli, które oddziałują na konkretną terytorialnie wyodrębnioną jednostkę, pozostają deklaratywne i nie są wypełnione żadnymi propozycjami. Rodzi to również spostrzeżenie, że dokument z jednej strony przedstawia propozycję decentralizacji polityki regionalnej z poziomu centralnego na regionalny, a z drugiej nie proponuje mechanizmów włączenia i wzmocnienia pozycji partnerów lokalnych, co może być określone jako niezamierzony centralizm regionalny.

Najpoważniejszym dylematem dokumentu jest kwestia zharmonizowania czterech strategicznych procesów modernizacji państwa, które w Polsce przebiegają od 1989 r., ale które nie były i nie są również obecnie dobrze zsynchronizowane. Procesy te to:

- decentralizacja funkcji państwa,
- decentralizacja finansów publicznych,
- programowanie i zarządzanie rozwojem regionalnym,
- reforma centralnego poziomu rządu.

Należy zauważyć, że pierwszy proces jest legislacyjnie prowadzony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), drugi przez Ministerstwo Finansów (MF), trzeci przez MRR (i jego głównie powinna dotyczyć KSRR); czwarty, rozumiany jako reforma funkcjonowania rządu i administracji centralnej, czyli zarządzania strategicznego i wykonawczego państwem, obecnie jest w rękach KPRM i ministra Michała Boniego. Wielokrotnie w minionych 20 latach wykonywano posunięcia reformatorskie na każdym z tych poziomów, natomiast praktycznie nigdy procesy te nie zostały dobrze zharmonizowane. W przypadku projektu KSRR mamy do czynienia z ambitnym projektem, który wkracza na obszar wszystkich czterech wymienionych procesów. Sukces rzeczywisty będzie zatem możliwy, jeśli wszystkie wymienione instytucje odpowiedzialne za zmiany legislacyjne i sterowanie tymi procesami podejmą zharmonizowane działania we wszystkich wymienionych procesach jednocześnie. Jeśli tak się nie stanie, to będziemy mieli sytuację podobną do 1999 r., gdy zdecentralizowano funkcje państwa przez utworzenie i przekazanie kompetencji samorządowi wojewódzkiemu i powiatowemu, natomiast nie przeprowadzono jednocześnie adekwatnego procesu decentralizacji finansów publicznych. Brak uzgodnień i dobrej współpracy z MSWiA i MF może być przyczyną niewielkiego efektu wdrożeniowego KSRR uchwalonej w brzmieniu zgodnym z projektem.

Kolejne dylematy projektu KSRR dotyczą problemu metropolii. Sprawa ośrodków metropolitalnych była zapisana we wcześniejszych wersjach strategii, ale zniknęła z dokumentu i została zastąpiona pojęciem miast wojewódzkich. Możemy zawsze zapisać w dokumentach strategicznych, że mamy w Polsce 19 ośrodków metropolitalnych i będziemy je wzmacniać, ale nie zmienia to faktu, że w KSRR programowanie rozwoju ośrodków metropolitalnych zamieniono na politykę programowania rozwoju ośrodków administracyjnych (wojewódzkich) i nie ma to uzasadnienia teoretycznego i praktycznego. Ostatecznie wyodrębniono funkcję stołeczną i tym samym metropolitalną Warszawy, ale nie zmienia to faktu, że czym innym

jest rozwój metropolii krakowskiej czy wrocławskiej niż wspieranie funkcji metropolitalnych ośrodków miejskich Gorzowa Wielkopolskiego, Opola i Kielc.

Podobnym dylematem, który jest po raz kolejny adresowany w dokumentach strategicznych rządu, jest sprawa partnerskiej współpracy rządu i samorządu w obszarze rozwoju regionalnego. Mamy za sobą doświadczenia z próbami zdefiniowania i wdrożenia kontraktu wojewódzkiego i kontraktu regionalnego oraz mamy w dokumencie KSRR propozycję kontraktu terytorialnego. Projekt KSRR nie odpowiada jednoznacznie na pytanie, czym ma być kontrakt terytorialny. Kiepskie doświadczenia z poprzednimi regulacjami w tym zakresie wskazują, że kolejny raz może mieć miejsce efekt zasadniczo odbiegający od oczekiwań. Niewątpliwie główny instrument prowadzenia polityki regionalnej rządu w województwie powinien być precyzyjnie przedstawiony w projekcie KSRR, gdyż obecne zapisy dają bardzo szerokie możliwości interpretacji i tym samym duże prawdopodobieństwo wystąpienia kolejnego zawodu po stronie samorządowej.

Dylematem projektu KSRR jest też konsekwencja wprowadzonej w dokumencie propozycji terytorializacji polityki regionalnej, a więc adresowanie jej do obszarów innych (mniejszych) niż województwo. Ten nowy mechanizm w polityce regionalnej wywołuje pytania, czy będziemy go opierać na „mechanicznej” delimitacji opartej na arbitralnie wybranych kryteriach pokazywanych w projekcie na podstawie propozycji IBS, czy też na podstawie badań poznawczo-analitycznych, do czego skłaniają się doświadczeni eksperci. Jest to ważny dylemat, czy w układzie jednostek będziemy opierali się na podziale NUTS-3, czy też powiatów względnie gmin. Dylematami zawsze pozostaną kryteria wyboru obszarów interwencji. Poza podobieństwem do polityki spójności UE trudno znaleźć uzasadnienie dla proponowanego w dokumencie kryterium 75% PKB dla obszarów interregionalnych oraz 80% PKB dla obszarów w Polsce Wschodniej. Niewątpliwie najlepiej przy terytorializacji bronią się obszary o najniższej dostępności.

4. Podsumowanie i wnioski końcowe

Ogólnie należy uznać projekt KSRR jako dobry i odważny dokument, który dotyczy bardzo ważnego i jednocześnie bardzo trudnego zakresu polityki państwa, ze względu na horyzontalny charakter i dużą liczbę bezpośrednio zaangażowanych uczestników zarówno po stronie administracji rządowej, jak i po stronie samorządu regionalnego i lokalnego na obu szczeblach. Okres 10 lat nieprzyjmowania takiej strategii przez kolejne rządy potwierdza trudność i złożoność tego obszaru interwencji państwa i z tego powodu projekt KSRR przy wszystkich jego mankamentach jest ważnym elementem prowadzonej debaty o rozwoju państwa.

Projekt KSRR odważnie przesuwa akcenty polityki regionalnej państwa z klasycznych, wyłącznie wyrównawczych funkcji na nowoczesne wspieranie wzmocnienia konkurencyjności wszystkich regionów. Dodatkowo towarzyszy temu propozycja istotnych zmian modelu instytucjonalnego jej realizacji w zakresie zmian ustrojowo-kompetencyjnych w układzie wieloszczeblowej administracji publicz-

nej państwa i organów władzy wykonawczej samorządowej, przy jednoczesnym wzmocnieniu koordynacyjnej roli ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w stosunku do ministrów sektorowych.

Projekt KSRR przedstawia bardzo daleko idącą ideę decentralizacji wdrażania funduszy Unii Europejskiej w perspektywie lat 2014-2020 na poziomie przeznaczenia 70% środków do wdrażania na poziomie województw. Biorąc pod uwagę, że w obecnej perspektywie 2007-2013 udział regionów jest na poziomie nie przekraczającym jednej trzeciej, propozycja KSRR jest daleko idąca. Dodatkowo KSRR sygnalizuje głębszą terytorializację polityki regionalnej państwa z zejściem na poziom niższy niż obecne województwa (NUTS-2).

Projekt KSRR przedstawia ambitne cele pozyskania przez Polskę 100 mld euro na wspieranie rozwoju regionalnego w perspektywie budżetowej 2014-2020 i należy mieć nadzieję, że zapis ten nie zniknie w przyjętym przez rząd dokumencie jako ważny wyznacznik polskiej polityki w relacji z Komisją Europejską. Projekt przedstawia też ambitny cel finansowania docelowego polityki regionalnej na poziomie 3% PKB rocznie.

Mankamentem KSRR jest to, że propozycje decentralizacji zatrzymują się na poziomie województwa. Również instrumentalizacja strategii jest uboga i nie zawiera ciekawych nowych propozycji. Ze względu na poprawność polityczną na bardzo wczesnym etapie konsultacji zgubiono sprawę rozwoju ośrodków metropolitalnych jako wyodrębnionego zagadnienia, nie przedstawiono propozycji istotnych zmian w systemie wdrażania funduszy unijnych w kolejnej perspektywie unijnej, choć ewidentna jest jego niefunkcjonalność i przebiurokratyzowanie, oraz wprowadzono do monitorowania system wskaźników, których już sama liczba jest trudna do określenia i podważa możliwość syntezy.

Z projektem KSRR związane są też liczne ryzyka, np.:

- czy zyska w tej postaci lub tylko z niewielkimi zmianami akceptację rządu,
- czy będzie popierana przez samorządy po wyborach jesienią 2010 r.,
- czy znajdzie przeniesienie na rozwiązania ustawowe modelu instytucjonalnego jej realizacji w projektach, za które odpowiada MSWiA,
- czy powiedzie się uzyskanie zakładanego poziomu finansowania unijnego (120 mld euro w latach 2014-2020) i krajowego (osiągnięcie poziomu 3% PKB),
- czy będzie przestrzegana przy podziale środków UE z perspektywy po 2013 r.

Ograniczenia objętościowe opracowania nie pozwoliły na poruszenie wielu innych ważnych aspektów projektu KSRR, takich jak odniesienia do europejskiego wymiaru i polityki Komisji Europejskiej, kwestii związanych z proponowanym systemem jej wdrażania, monitorowania i finansowania.

Literatura

Barca F., *An Agenda For a Reformed Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Huebner, Commissioner of Regional Policy, April 2009.

- Hirschman A., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven 1958.
- Korcelli P. i inni, *Ekspercki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, Warszawa, grudzień 2008.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Projekt do uzgodnień międzyresortowych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 12 marca 2010.
- Krugman P., *Development, Geography, and Economic Theory*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1995.
- Perroux F., *The Role of Development's New Place in a General Theory of Economic Activity*, In *Regional Economic Development: Essays in Honor of Francois Perroux*, Unwin Hyman, Sydney 1988.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa maj 2009.
- Przeglądy terytorialne OECD*, OECD i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Paryż – Warszawa 2008.
- Romer P., *The Origins of Endogenous Growth*, „The Journal of Economic Perspectives” 1994, 8(1), s. 3-22.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2007.
- Szlachta J. (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Biuletyn, z. 191, Warszawa 2000.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity), DzU 2009, nr 84, poz. 712.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, kwiecień 2009.

STRATEGIC DIRECTIONS OF REGIONAL POLICY IN POLAND IN MINISTERIAL PROPOSAL OF NATIONAL REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGY

Summary: Governmental proposal of National Regional Development Strategy (NRDS) was revealed on March 12, 2010. New regional development policy framework is proposed for years 2010-2020. The document was prepared by Ministry of Regional Development in co-operation with representative of regional self-governmental offices. The paper presents general evaluation of the document covering the areas: position of the document in strategic programming of country development, the theoretical backgrounds of the document stressing that it is not clear if the document is proposal of government policy to the regions or common governmental and self-governmental strategy of regional development policy. The main part of the paper contains analysis of different strategic dilemma addressed in the NRDS proposal including the classical versus modern approach to regional development, implementation of placed based policies to smaller areas than administrative regions, further decentralization of tasks and public finances and strengthening the position of minister of regional development in central government structures. The critique is made of the proposed system of monitoring indicators which contains more than 80 parameters and of a poor proposal of new instruments for implementation of declared policy. In general the evaluation of the NRDS proposal is positive and further processing of the document in discussion with typical sector ministry is expected before acceptance of the council of ministers.

Keywords: regional policy, evaluation, regional development.