



**Jerzy Strzelec<sup>1</sup>**

## **PROBLEMY KONKURENCYJNOŚCI REGIONÓW. POLITYKA ROZWOJU UKIERUNKOWANA TERYTORIAŁNIE WEDŁUG FABRIZIO BARCI**

### **Wprowadzenie**

Transformacja systemowa w Polsce po 1989 roku ujawniła skalę zróżnicowania potencjału poszczególnych ludzi, grup społecznych i regionów w korzystaniu z szans i możliwości jakie stworzyła. Podjęte dotąd działania w niewielkim stopniu niwelowały deficyty związane z nierównomiernością szans i możliwości osób mniej wykształconych, o gorszej kondycji zdrowotnej, niskich dochodach, w zaawansowanym wieku. Podobnie regiony, o niższej od dziesięcioleci dynamice wzrostu, nisko zurbanizowane i nieuprzemysłowione, były w okresie transformacji jedynie w ograniczonym stopniu wyposażane w instrumenty umożliwiające im wytworzenie wewnętrznych szans rozwojowych<sup>2</sup>. Dotyczy to również dostępności do funduszy pomocowych Unii Europejskiej. W przyszłości postrzeganie równości szans i możliwości oraz tworzenia i wykorzystywania wewnętrznych potencjałów rozwojowych będzie musiało ulec zmianie.

Polska i jej regiony zdobyły już pierwsze doświadczenia w realizacji polityki spójności Unii Europejskiej. Skupienie jednak dotąd uwagi na zastosowanych procedurach i dynamice wykorzystania przyznanych dotacji oraz ich wielkościach, powoduje, że w niewystarczającym stopniu przedmiotem refleksji jest cel tej polityki i efektywność podejmowanych działań oraz wykorzystania wydzielonych środków finansowych. Rozszerzające się zainteresowanie wykorzystaniem środków pomocowych w rozwiązywaniu wielu narosłych problemów poszerza w natu-

<sup>1</sup> Dr Jerzy Strzelec, adiunkt, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach.

<sup>2</sup> *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Boni M. (red. nauk.), Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 2009, s. 373.

ralny sposób krąg beneficjentów pomocy, zakres podejmowanych interwencji i zakres osób zainteresowanych tą problematyką. Staje się ona również w coraz szerszym zakresie przedmiotem badań naukowych, prowadzonych równoległe z analizami, ocenami i raportami, sporządzanymi przez instytucje i znaczące osoby w strukturach Wspólnoty oraz jej państw członkowskich<sup>3</sup>. W Polsce obecnie dokumentami o kluczowym znaczeniu w tym zakresie jest Raport Polska 2030, projekt Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz autorski projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju<sup>4</sup>. W skali UE bardzo interesującym i być może przełomowym jest Raport Fabrizio Barci<sup>5</sup>.

O ile przytoczone dokumenty krajowe są formalnie kierowane do społecznej konsultacji, to Raport Barci być może przypadkowo trafi tylko do niektórych środowisk i posłuży do porównawczej analizy węzłowych problemów rozwoju Polski i jej województw oraz regionów pozostałych członków Wspólnoty. Z tego względu przytoczenie choćby wybranych problemów z tego dokumentu, na tle krajowych doświadczeń, wydaje się uzasadnione<sup>6</sup>.

### Potrzeba zmian w polityce regionalnej

Dość powszechna jest dyskusja o potrzebie oceny skuteczności polityki spójności UE oraz pogląd, że jej reforma powinna zakładać koncentrację priorytetów i zasadnicze zmiany w zarządzaniu.

Raport formułuje dwa założenia:

- polityka spójności musi przejść kompleksową reformę, aby mogła sprostać wyzwaniom przed jakimi stoi UE,
- obecna polityka spójności UE stanowi podstawę dla wdrażania strategii rozwoju ukierunkowanej terytorialnie (place based).

Stwierdza też potrzebę wyraźnego i jednoznacznego rozróżnienia między interwencjami polityki skierowanymi na wzrost dochodu i rozwój (cel efektywności) oraz interwencjami skierowanymi na zmniejszanie nierówności (cel inkluzji, włączenia społecznego), a także potrzebę doskonalenia systemu monitorowania i oceny wyników interwencji. Uzasadnieniem realizacji polityki place based jest niekwestionowana potrzeba:

<sup>3</sup> Zob. *Kreatywna i innowacyjna Europa wobec wyzwań XXI wieku*, I tom, A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków 2009.

<sup>4</sup> Zob.: *Krajowa strategia rozwoju regionalnego. Regiony, miasta, obszary wiejskie*. Projekt, wersja z 2 lutego 2010 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa; *Ekspertycki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033* – opracowany przez zespół ekspertów naukowych do spraw zagospodarowania przestrzennego kraju, powołany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2008 r.

<sup>5</sup> F. Barca, *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*. Niezależny raport sporządzony na prośbę Danuty Hubner – Komisarz ds. Polityki Regionalnej. Nieoficjalny przekład z j. angielskiego, kwiecień 2009 r.

<sup>6</sup> Problematyka Raportu Barci w istotny sposób wzbogaca wiedzę o mechanizmach rozwoju regionalnego, przytoczoną w publikacji: J. Strzelec, *Doświadczenia i wyzwania rozwoju regionalnego w latach 1999-2013 na przykładzie województwa świętokrzyskiego*. Wyd. Uniwersytet Humanistyczno – Przyrodniczy Jana Kochanowskiego, Kielce 2010.

- ujednolicenia rynków,
- stworzenia wspólnej waluty,
- ograniczenia wpływu administracji na zmiany ekonomiczne,
- równego dostępu obywateli do szans oraz radzenia sobie z zagrożeniami i ryzykiem,
- zapewnienia społecznie uzgodnionych standardów dla konkretnych aspektów dobrobytu.

Istnieje wyraźna przewaga UE nad poszczególnymi państwami członkowskimi w prowadzeniu polityki spójności, ponieważ UE jest w stanie lepiej uwzględnić ponadgraniczne współzależności np. warunki rozwoju nauki, innowacji, gospodarki opartej na wiedzy, które stają się coraz ważniejszymi dla wzrostu UE jako całości w miarę pogłębiania integracji. UE jest lepiej od państw członkowskich przygotowana do wspierania procesu uczenia się oraz upowszechniania wiedzy między instytucjami, jest mniej narażona na naciski lokalnych i regionalnych grup interesu niż regiony bądź państwa członkowskie, które mogą zniekształcać obrane kierunki rozwoju. UE posiada większą wiarygodność w odgrywaniu takiej roli zewnętrznej, jakiej taka polityka potrzebuje.

Punktem wyjścia w dyskusji o polityce spójności UE jest polityka rozwoju ukierunkowana terytorialnie (prut; place – based), określana jako długoterminowa strategia nakierowana na przezwycięzenie ciągłego niewykorzystania potencjału i zmniejszenie ciągłego wykluczenia społecznego w niektórych regionach, poprzez zewnętrzne interwencje i wielopoziomowe zarządzanie. Polityka ta wspiera dostępność dostosowanych do sytuacji towarów i usług, aby zapoczątkować niezbędne zmiany instytucjonalne. W (prut) interwencje publiczne wykorzystują wiedzę lokalną i są weryfikowane w zakresie ich kompleksowości, kompletności, zintegrowania..., w przeciwieństwie do koncepcji, że „państwo wie lepiej...”, lub koncepcji, że podmioty prywatne zachowują się bardziej racjonalnie.

Podejście place based jest określane przez OECD „nowym paradygmatem” polityki regionalnej.

Tabela 1. Doktryna OECD wobec wyzwań XXI wieku

| <b>Wyszczególnienie</b> | <b>Stary paradygmat</b>                                                 | <b>Nowy paradygmat</b>                                                                                                        |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cele                    | Okresowa kompensacja niekorzyści lokalizacyjnych w zacofanych regionach | Wykorzystanie nie w pełni zagospodarowanego potencjału we wszystkich regionach służące wzrostowi konkurencyjności regionalnej |
| Obszary interwencji     | Jednostki administracyjne                                               | Funkcjonalne obszary gospodarcze                                                                                              |
| Sposób interwencji      | Podejście sektorowe                                                     | Zintegrowane projekty rozwojowe                                                                                               |
| Narzędzia               | Dotacje i pomoc publiczna                                               | Wsparcie infrastruktury technicznej i społecznej, środowiska biznesu oraz kapitału ludzkiego i sieci współpracy               |
| Beneficjenci            | Rząd centralny                                                          | Władze różnych szczebli                                                                                                       |

Źródło: Investing for Growth: Building Innovative Regions, Background Report, Meeting of TDGP on Ministerial Level, OECD Paris 30 March 2009, s. 36 – ocena przygotowana przez prof. J. Szlachetę na II konferencję „Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku”. Kraków 19 czerwca 2009 r.

Celem podejścia place based jest zredukowanie trwałego, niepełnego wykorzystania zasobów, co przejawia się niską wartością osiąganego dochodu oraz trwałym wykluczeniem społecznym, dotyczącym nadmiernej liczby obywateli, których dochód oraz inne wskaźniki dobrobytu są niższe od przyjętego standardu. Miejsca interwencji definiowane są przy tym przez pryzmat funkcjonalności – czyli jako obszary, w których określone zbiory cech istotnych dla rozwoju wpływają na rozwój lokalny silniej niż w przypadku regionów większych. Raport dowodzi, że taka polityka jest słusznym i nowoczesnym sposobem wspierania „harmonijnego rozwoju”, zmniejszania „dysproporcji” między regionami oraz ograniczania „zacofania regionów”. Teoria ekonomii wskazuje, że dany obszar może wymagać interwencji z zewnątrz z powodu występowania „niedoskonałości rynkowych” i „niedoskonałości politycznych”. Może on być uwikłany w samonapędzającą się spiralę niskiej efektywności, wynikającą z polityki lokalnych elit, ignorujących odpowiednie instytucje ekonomiczne, lub z braku skuteczności działania tych elit. Interwencja konieczna do rozwiązania tych problemów powinna polegać na dostarczeniu zintegrowanych pakietów dóbr i usług publicznych mających na celu zapoczątkowanie zmian instytucjonalnych, poprawę dobrobytu mieszkańców i produktywności przedsiębiorstw oraz wspieranie innowacyjności. Innowacyjność uznaje się przy tym za główne źródło wzrostu produktywności i efektywności ekonomicznej i dlatego powinna być kluczowym priorytetem polityki spójności.

Fundamentalnym powodem powstania UE jest stymulowanie rozwoju i dobrobytu oraz utrzymanie pokoju. „Żadna wspólnota nie jest w stanie utrzymać się, ani mieć znaczenia dla ludzi do niej należących tak długo, jak długo będą występować bardzo różne standardy życia i powody, by wątpić we wspólną wolę wszystkich, aby pomagać każdemu państwu członkowskiemu w polepszaniu warunków życia jego mieszkańców...”<sup>7</sup> Cel polityki regionalnej Wspólnoty polega na tym, że obszary cierpiące z powodu regionalnych nierówności mogą w jej ramach otrzymać środki na stworzenie u siebie wyższego poziomu konkurencyjności poprzez pełniejsze wykorzystanie pozostających w bezczynności zasobów ludzkich, niewykorzystanego kapitału społecznego i infrastruktury.

### **Interwencje na rzecz wzrostu efektywności**

Mimo przyznania, już w trakcie paryskiego szczytu Rady w 1972 roku, najwyższego priorytetu dla poprawy nierówności strukturalnych i regionalnych, do chwili obecnej większość naukowców odnosi się z rezerwą do wyjaśnienia źródeł wzrostu i dysproporcji między miejscami (regionami) oraz charakteru działań interwencyjnych. Panuje jednak zgodne *przekonanie co do „aglomeracji” jako jednego z kluczowych czynników napędzających wzrost i rozwój*. Koncentracja konsumentów, pracowników i przedsiębiorstw wraz z formalnymi i nieformalnymi instytucjami może spowodować: efekt spirali między podażą i wzrostem popytu, tworzenie rezerw kadrowych, korzyści skali w zakresie badań oraz dostępność publicznych dóbr i usług. Wysokiej koncentracji działalności gospodarczej i za-

---

<sup>7</sup> Raport G. Thomsona. COM(73)550 def. 3rd May 1973.

trudnienia towarzyszy również koncentracja innowacji.

Koncentracja działalności nie jest jednak ani koniecznym, ani wystarczającym warunkiem wysokiego wzrostu. Od dawna wiadomo, że aglomeracje mogą wywoływać: zatory komunikacyjne, wzrost cen, zanieczyszczenie i inne efekty szkodliwe dla zdrowia, środowiska naturalnego i jakości życia, rosnące koszty infrastruktury miejskiej, napięcia społeczne i wysoki wskaźnik przestępczości. Aglomeracje są też bardziej podatne na czynniki zewnętrzne w zglobalizowanej gospodarce. Przemieszczanie się pracowników i kapitału z miejsc o niekorzystnych zasobach do dobrze prosperujących aglomeracji może też bardziej zmniejszyć potencjalny wynik tych pierwszych, niż zwiększyć potencjalny wynik tych drugich, a masowy odpływ ludności z obszarów wiejskich może mieć negatywne skutki dla stabilności ogólnego wzrostu, pozbawiając dany obszar ludzi, którzy się nim zajmowali. Wszystkie te czynniki mogą niwelować korzyści wynikające z aglomeracji (s. 40). Jednocześnie możliwości wzrostu istnieją też na obszarach o mniejszej koncentracji działalności gospodarczej i również wiele obszarów wiejskich odnotowuje wysokie wskaźniki wzrostu.

Aglomeracje, przy tym, nigdy nie są wynikiem wyłącznie sił rynkowych. Czynnikiem ich wzrostu są również działania publiczne. Działania państwa na ogół są ukryte pod pozornie „krajowymi” politykami oraz tym, co określa się jako „tendencje naturalne”. Krajowe działania polityczne są prawie zawsze podejmowane z uwzględnieniem określonych miejsc, a poprawa jakości usług publicznych w tych miejscach zwykle ma bezpośredni wpływ na wyniki inwestycji w biznesie oraz na jakość życia mieszkańców – tym samym redukuje poczucie niepewności i może wpływać na migracje siły roboczej i innowatorów<sup>8</sup>.

Decyzje publiczne i prywatne są zależne od siebie i wzajemnie się wzmacniają. Decyzje polityczne o zamierzonych skutkach przestrzennych dotyczące poszerzenia zakresu usług lub zlecenia świadczenia usług na określonych obszarach, podejmowane są równocześnie z decyzjami podmiotów prywatnych, dotyczącymi inwestowania kapitału lub zmiany miejsca prowadzenia działalności<sup>9</sup>. Trudność przewidywania przyszłych korzyści oraz występowanie silnych interesów prywatnych, które próbują wywrzeć wpływ na proces podejmowania decyzji na swoją korzyść, sprawiają, że pełna i obiektywna ocena innych możliwości jest trudna i mało prawdopodobna. Możliwe jest jednak zapewnienie przejrzystości, weryfikowalności i rzeczywistego sprawdzenia decyzji rządowych. Przy ograniczonym dostępie do informacji o decyzjach o poważnych skutkach przestrzennych, a więc przy ograniczonej publicznej kontroli tych decyzji, osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki w danym obszarze ulegają wpływom szczególnych

---

<sup>8</sup> Przykładem jest decyzja Ministerstwa Zdrowia o niezakwalifikowaniu Kielc do budowy tzw. centrum urazowego, do którego trafiałyby osoby najciężej ranne w wypadkach i miały zagwarantowaną pomoc ortopedów, neurologów, kardiochirurgów. Środki na odpowiedni sprzęt zostały rozdzielone między 13 szpitali w całej Polsce, z wyjątkiem Kielc. Podobnie było z tworzeniem regionalnych portów lotniczych, regionalnych ośrodków telewizyjnych, stadionów piłkarskich, autostrad i kolei dużych szybkości.

<sup>9</sup> Z powodu niskiej dostępności komunikacyjnej np. przenieśli z Kielc do Warszawy swoje siedziby zarządów przedsiębiorstwa Exbud - Skanska i David Smith.

interesów. Prowadzi to do niekorzystnych skutków kumulacyjnych dla efektywności i równości (s. 43). Z tego powodu skutki przestrzenne wszelkiej krajowej i międzynarodowej polityki powinny być jasno określone.

Innym warunkiem pełnego wykorzystania przez dany obszar swego potencjału jest *aktywność różnych formalnych i nieformalnych instytucji*. Pomocne mogą tu być różne koncepcje: pośrednictwo osób fizycznych lub ich zdolność do skutecznego osiągania celów; kapitał społeczny lub inny aspekt „struktury socjalnej”, która ułatwia działania podmiotów w ramach danej struktury; podtrzymywane zaufanie do jakiejś osoby, gdy prawdopodobieństwo, że wykona działania korzystne dla nas jest wysokie; zdolność lokalnych instytucji publicznych i prywatnych do rządzenia i koordynowania zbiorowych wysiłków; demokratyczny udział w podejmowaniu decyzji jako warunek zapewnienia obywatelom i instytucjom swobody eksperymentowania; przekonanie obywateli, że państwo wywiąże się z zobowiązań. Wszystkie te warunki instytucjonalne mają tendencję do stymulowania rozwoju poprzez zachęcanie ludzi do angażowania się i współpracy oraz tworzenie bodźców do zbierania wiedzy i opracowywania wspólnych projektów. Problem z tymi warunkami polega jednak na tym, że nie powstają one zbyt łatwo i dużo trudniej jest zbudować skuteczną zdolność instytucjonalną, jeżeli zdolność początkowa jest niewystarczająca. Im mniej jest w danym miejscu instytucji skutecznych, tym mniej prawdopodobne jest, że będzie je posiadało w przyszłości i że będzie to miejsce w stanie wykorzystać swój potencjał rozwojowy. Może to wymagać interwencji zewnętrznych w celu zapewnienia warunków wstępnych, koniecznych do rozwoju instytucji, rozwoju pośrednictwa, zaufania i kapitału społecznego, zmiany przekonań oraz eksperymentowania z instytucjami i udziałem w procesach demokratycznych. Konieczny jest również udział interwencji zewnętrznych w „gwarantowaniu istotnych swobód osób fizycznych, postrzeganych jako czynnych pośredników wprowadzania zmian, a nie biernych odbiorców przydzielanych korzyści”. Interwencja zewnętrzna może również być potrzebna do wytworzenia „gęstości instytucjonalnej” w danych miejscach lub nawiązania współpracy między nimi. Interwencja zewnętrzna, albo jej brak jest częścią procesu, poprzez który powstają aglomeracje i rozwijają się inne miejsca.

Instytucje powinny być tworzone w taki sposób, aby sprawdzać się w kontekście lokalnym i aby uwzględniać wiedzę lokalną. Wiedza lokalna jest konieczna do ustalenia, jakie instytucje będą najwłaściwsze w określonym obszarze. Jeżeli interwencji zewnętrznej nie towarzyszą skuteczne środki: mobilizacji podmiotów lokalnych, tworzenia wiedzy i preferencji, zbierania pełniejszych informacji – mogą wystąpić skutki negatywne:

- preferowania inwestycji, które nie są zgodne ani z bieżącą, ani z potencjalną przewagą komparatywną,
- oddzielania procesu rozwoju regionu od mechanizmów rynkowych i tworzenia „kultury zależności” (jeżeli otrzymamy środki z zewnątrz, to coś zrobimy – a jeżeli nie, to trudno),
- nieskuteczności „otwarcia na nowe idee i instytucje”,

- ograniczanie mobilności na rynku pracy i tym samym ograniczanie procesu „aglomeracji”.

Może zdarzyć się, że wszystkie trzy podstawy rozwoju danego miejsca przybiorą niepożądany stan:

- instytucje mogą być słabe,
- poziom wiedzy i skuteczności działania lokalnych elit niski, a ich władza duża, ze względu na niski poziom procesów demokratycznych,
- nasilanie się odpływu kapitału i siły roboczej.

Ostatecznym celem interwencji zewnętrznej jest nakłonienie podmiotów prywatnych oraz administracji lokalnej by zrobiły to, czego nie potrafią zrobić samodzielnie, czyli poświęcić czas i wysiłek na dzielenie się wiedzą o konsekwentnym rozwijaniu określonych usług publicznych. By tak się stało, zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne muszą zostać zachęcane do współpracy, a to wymaga przekonania o celowości tych wysiłków. Instytucje lokalne – sieci, stowarzyszenia, agencje itp. organizacje, powołane przez podmioty publiczne i prywatne w określonym celu są instrumentami, dzięki którym taka sytuacja staje się możliwa. To one zapewniają ramy do współpracy, udzielania wzajemnych gwarancji, zbierania informacji, opracowywania projektów oraz podejmowania zobowiązań poprzez zawieranie umów z różnymi poziomami administracji. Koncentracja debaty publicznej na celach i uczeniu się o tym, co działa w praktyce to dwa fundamentalne składniki polityki place based. Powinny one zmierzać do:

- zapewnienia efektywnego i konsekwentnego wdrażania polityki,
- zachęcania do koncentracji na celach oraz na sposobach ich osiągnięcia,
- zrozumienia istoty skuteczności polityki – co i w jakim stopniu obserwowane rezultaty wynikają z realizacji polityki,
- zrozumienia procesu realizacji, pozwalającego na opracowanie rekomendacji na temat potencjalnych zmian w polityce oraz lepszego planowania interwencji.

### **Interwencje na rzecz równości**

Inkluzja społeczna występuje wtedy, gdy wszystkie osoby (oraz grupy) mogą cieszyć się podstawowymi standardami życia, proces osiągania tych standardów jest sprawiedliwy i partycypacyjny, a różnice są społecznie akceptowane. Zarówno wymiary, jak i progi inkluzji społecznej muszą być określone w demokratycznym procesie, gdzie każdy ma szansę formułować swoje oczekiwania, gdzie następuje wymiana informacji, proces jest poddawany publicznemu badaniu i krytyce, i zostaje osiągnięte porozumienie „który wymiar jest istotny i co jest niezbędne”. Jest to warunek podejmowania bardziej świadomych lokalnych decyzji, zgodnych z preferencjami ludzi, pozwalający obywatelom na swobodne testowanie rozwiązań przy jednoczesnym prowadzeniu wzajemnego monitoringu.

Polityka rozwoju ukierunkowana terytorialnie (place based), zorientowana na inkluzję (włączenie społeczne) oznacza strategię poprawy w jej różnych wymiarach, poprzez zapewnienie dóbr i usług publicznych, zagwarantowanie wszystkim społecznie akceptowanych podstawowych standardów oraz poprawę dobrobytu

dla najbardziej potrzebujących. Inkluzja społeczna obejmuje dostęp wszystkich obywateli do podstawowych zasobów, opieki społecznej, rynku pracy oraz praw niezbędnych do „pełnego uczestnictwa w życiu ekonomicznym, społecznym i kulturalnym”; umożliwia cieszenie się życiem i dobrobytem, przyjętym zwyczajowo w społeczeństwie w którym żyją. Wysiłek powinien koncentrować się wokół rozwijających się usług publicznych: ochrony zdrowia, edukacji, gospodarki mieszkaniowej, prawa i porządku, warunków pracy, przemieszczania się i wypoczynku. Na wartościowe życie składają się: wykształcenie, umiejętności zawodowe, możliwości ich wykorzystania i warunki pracy, zdrowie, warunki mieszkaniowe, bezpieczeństwo, dochody, poczucie własnej wartości, role w podejmowaniu decyzji, szanse na osiągnięcie istotnych dla danej osoby celów i poszerzanie wachlarza możliwości. Należy przy tym podkreślić, że dochody są istotnym elementem tych wymiarów, jednak nie odzwierciedlają ich wszystkich i nie mogą być postrzegane jako cel sam w sobie.

Wykluczenie społeczne jest odwrotnością inkluzji – może wystąpić jeżeli siły ekonomiczne i społeczne nie mogą zmienić sytuacji z powodu:

- braku rozwoju całego regionu,
- przenoszenia warunków z pokolenia na pokolenie,
- powtarzających się porażek indywidualnych wysiłków,
- obaw elit trzymających władzę o utratę ich pozycji (np. obaw o utratę władzy z powodu braku kompetencji).

W przypadku większości osób korzyści uzyskiwane dzięki ich staraniom zależą od okoliczności związanych z miejscem zamieszkania, podobnie wydajność danej osoby często zależy od tego, w jakim otoczeniu ta osoba pracuje. Decyzje od których zależy dostęp do najważniejszych usług publicznych, wpływających na włączenie społeczne, są podejmowane przez elity lokalne. Oznacza to, że deprawacja społeczna ma lokalną specyfikę. Polaryzacja nierówności dochodów ma miejsce na poziomie subregionalnym. Koncentracja przestrzenna wykluczenia społecznego przejawia się w niewielkich strefach na obszarach miejskich, podmiejskich lub wiejskich, przylegających często do obszarów o wysokim standardzie życia.

### **Rozbieżność i synergia w realizacji celów polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie (place based)**

Dążenia do realizacji celu inkluzji (włączenia społecznego) nie da się łączyć z realizacją celu efektywności. W strategii ukierunkowanej terytorialnie nie można poczynić żadnych ogólnych założeń co do tego, czy realizacja celu efektywności będzie miała pozytywny lub negatywny wpływ na realizację celu równości. W każdym przypadku konieczne jest zatem określenie głównego celu – albo efektywność, albo równość i ocena prawdopodobnego wpływu realizacji jednego celu na drugi.

Pomiędzy tymi dwoma celami mogą istnieć synergia. Tworzenie formalnych i nieformalnych instytucji wspierających rozwój, więcej pośrednictwa, więcej kapitału społecznego i więcej demokratycznego udziału w podejmowaniu decyzji – może działać pobudzająco zarówno na efektywność, jak i na włączenie społeczne.



Zwłaszcza interwencje polityczne w zakresie społecznego włączenia, mające na celu poszerzenie wiedzy lub zwiększenie zdolności społeczności lokalnych, mogą przyczynić się do przesunięcia równowagi politycznej w kierunku grup reformatorskich i zwiększenia motywacji ludności lokalnej do zwiększenia wysiłku. Jednocześnie zmiana polityki dostarczania usług publicznych, wybrana przez elity lokalne w ich własnym interesie, może umożliwić rozwój instytucji gospodarczych bardziej sprzyjających wzrostowi, sprzyjających aglomeracji, zagospodarowaniu wolnych przestrzeni miejskich (np. w przypadku Kielc tworzenie i rozwój szkół wyższych, internetu, działalności developerskiej, osiedli satelitarnych wokół miast).

Najlepszą interwencją dla opóźnionego w rozwoju regionu cierpiącego z powodu niewykorzystania potencjału i wyłączenia społecznego jest wzmocnienie otoczenia biznesu poprzez wspieranie produktywnej grupy innowatorów (np. Kielecki Park Technologiczny), a z perspektywy włączenia społecznego najlepszą interwencją dla tego samego regionu może być dostarczenie usług publicznych aby przesunąć możliwie największą liczbę ludzi do niektórych wymiarów dobrobytu, przy minimalnym wpływie na efektywność (np. stypendia dla uczących się lub rozwój przedszkoli na terenach wiejskich). Może oczywiście wystąpić synergia między obydwoma celami na dłuższą metę, ale im dłuższy horyzont czasowy, tym większy brak możliwości mierzenia wyników.

Analiza polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie prowadzi do następujących uogólnień:

- do osiągnięcia celu efektywności i celu społecznego włączenia należy dążyć poprzez odrębne interwencje,
- polityka place based nie ogranicza „naturalnych” procesów rozwoju aglomeracji i nie zniekształca sił rynkowych, bowiem alternatywą dla tej polityki nie jest wolny rynek, a polityka ignorująca kwestie przestrzenne,
- polityka place based nie ogranicza mobilności ludzi, a przeciwnie, zapewnia większą swobodę w decydowaniu o miejscu pobytu,
- polityka place based powinna być stosowana do wszystkich, a nie tylko do „ubogich” regionów,
- polityka place based nie wymaga kompromisu między celami lokalnymi a efektywnością globalną – oba wymiary muszą być rozpatrywane osobno,
- polityka place based ma na celu zwiększenie wykorzystania zdolności i zmniejszenie nierówności pomiędzy ludźmi, a nie pomiędzy regionami,
- zadaniem polityki place based jest wywołanie zmiany zachowań podmiotów prywatnych w regionach, w których istnieją pułapki efektywności lub wykluczenia społecznego – do tego celu „finansowa redystrybucja” nie wystarcza, czasem nie jest konieczna, a samo określenie „redystrybucja” wprowadza w błąd,
- warunkiem powodzenia polityki place based nie jest „konwergencja” PKB na mieszkańca – dochód jest jednym z kilku czynników, a ogólna nierówność jest raczej zdominowana przez nierówności w obrębie regionu, nie pomiędzy regionami.

## Zarządzanie polityką spójności

Sukces polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie zależy od sposobu jej prowadzenia i wdrażania. Obecnie dostępne empiryczne dowody na temat wyników polityki spójności są wysoce niezadowalające, badania ekonometryczne nie pozwalają jednoznacznie ocenić skuteczność tej polityki. Szczególnie zauważalny jest brak debaty w kręgach politycznych na temat wpływu polityki spójności na dobrobyt obywateli. Większość uwagi kieruje się na problemy związane z absorpcją finansową. W jednym obszarze nie odnotowano żadnych postępów, tj. w kwestii zrozumienia „co naprawdę działa?”, czyli tego, jakie efekty są uzyskiwane w wyniku konkretnych rodzajów interwencji i dla kogo. Większość ocen wpływu danej interwencji dokonuje się przez oszacowanie co by było, gdyby tej interwencji nie prowadzono, wykorzystując przy tym analizę sytuacji podobnych społeczności, które nie były adresatem polityki.

Centralnym punktem reformy jest nowy rodzaj umowy pomiędzy KE a państwami członkowskimi (lub regionami), która będzie koncentrować się na jej wykonaniu oraz na instytucjonalnych warunkach interwencji. Wymaga to rozwiniętego, strategicznego dialogu pomiędzy państwami członkowskimi (lub regionami) oraz instytucjami europejskimi, który doprowadziłby do przyjęcia ugruntowanej koncepcji polityki i wyznaczenia konkretnych celów. Dialog ten powinien zostać zapoczątkowany wraz z publikacją Piątego Raportu Kohezyjnego (II połowa 2010r.) Wykorzystując rezultaty tej debaty, KE przygotowuje do wiosny 2012 r. Europejskie Strategiczne Ramy Rozwoju, w których wyznaczy 3-4 kluczowe priorytety i ograniczoną liczbę kluczowych wskaźników rezultatu. W oparciu o przyjęte Ramy państwa członkowskie opracują Narodową Strategiczną Umowę dla Rozwoju. W przygotowaniu Umowy wezmą udział regiony. Treść Umowy będzie skupiać się na celach i sposobach ich osiągania, a także będzie zawierać weryfikowalne zobowiązania. Będzie zatem zawierać:

- wybór priorytetów, celów i wartości wskaźników docelowych,
- alokację finansową dla Instytucji Zarządzających oraz ogólne kryteria wyboru miejsc i alokacji funduszy dla tych miejsc.

Kryteria alokacji terytorialnej nie ulegną zmianie. Jednostką interwencji w polityce spójności jest miejsce lub region funkcjonalny, a ich wybór jest zadaniem regionów i państw członkowskich. Regiony NUTS 2 (województwa) stanowią najbliższy odpowiednik obszarów dla których są dostępne informacje pozwalające na dokonanie alokacji ex-ante. Proponowane jest utrzymanie obecnego systemu interwencji we wszystkich regionach przy jednoczesnym skupieniu się na regionach słabiej rozwiniętych.

Organ zarządzający interwencjami zewnętrznymi ustali priorytety, zasady i ogólne cele wykorzystania przekazanych funduszy i przekaże władzom niższego szczebla zadanie wdrażania tych zasad według ich uznania, ale zgodnie z kontekstem rozwojowym. Przestrzenny wymiar interwencji będzie przy tym przejrzysty, weryfikowalny oraz poddawany ocenie obywateli, a jednocześnie będzie oczywistym, że „państwo nie zawsze wie najlepiej”.

Reforma zarządzania powinna być oparta na dziesięciu założeniach (filarach):

- koncentracja na kluczowych priorytetach. Raport sugeruje skoncentrowanie 55-65% środków na 3-4 kluczowych priorytetach i podział środków pomiędzy regiony opóźnione w rozwoju i nieopóźnione. Pozostałe środki należałoby przeznaczyć na współpracę terytorialną. Wybór priorytetów kluczowych powinien być wynikiem politycznej debaty, ale priorytety powinny uwzględniać: innowacje i zmiany klimatu, migracje i dzieci, umiejętności i starzenie się.
- nowe strategiczne ramy polityki spójności, wyznaczające jej główne innowacje, jednoznaczne zasady i zestaw wskaźników do oceny wyników – w sumie usprawniające dialog strategiczny między Komisją Europejską i państwami (regionami) członkowskimi;
- nowe relacje kontraktowe, wdrażanie i sprawozdawczość – zorientowane na wyniki;
- usprawnione zarządzanie priorytetami kluczowymi – ustalenie ram instytucjonalnych wymaganych przy realizacji każdego z priorytetów;
- premiowanie dodatkowego, innowacyjnego i elastycznego wydatkowania środków interwencji;
- wspieranie eksperymentowania i mobilizowanie podmiotów lokalnych, zapobieganie „przejęciu” polityki przez lokalne grupy interesu, włączenie międzynarodowych ekspertów na poziomie lokalnym;
- wspieranie procesu uczenia się perspektywnej ewaluacji rzeczywistego oddziaływania interwencji w celu poprawy zrozumienia mechanizmów skuteczności poszczególnych działań, tak by ewaluacja była projektowana razem z interwencją;
- wzmocnienie KE jako centrum kompetencyjnego,
- zarządzanie i kontrola finansowa;
- wzmocnienie politycznego systemu kontroli.

#### **Bibliografia:**

1. Barca F., *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*. Niezależny raport sporządzony na prośbę Danuty Hubner – Komisarz ds. Polityki Regionalnej. Nieoficjalny przekład z j. angielskiego, kwiecień 2009 r.
2. Eksperski projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033 – opracowany przez zespół ekspertów naukowych do spraw zagospodarowania przestrzennego kraju, powołany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2008 r.
3. *Krajowa strategia rozwoju regionalnego. Regiony, miasta, obszary wiejskie*. Projekt, wersja z 2 lutego 2010 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa.
4. *Kreatywna i innowacyjna Europa wobec wyzwań XXI wieku*. I tom, Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.), Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków 2009.
5. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Boni M. (red. nauk.) Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 2009.

6. Strzelec J., *Doświadczenia i wyzwania rozwoju regionalnego w latach 1999-2013 na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, Wyd. Uniwersytetu Humanistyczno – Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, Kielce 2010.

### Abstrakt

Artykuł zawiera syntetyczne omówienie podstawowych założeń polityki spójności ukierunkowanej terytorialnie, przygotowane na podstawie: Fabrizio Barca. "Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej". Zawarte w artykule informacje o mechanizmach rozwoju regionów mogą być wykorzystane do kształtowania wizji ich rozwoju w nowej perspektywie, po 2013 roku<sup>10</sup>.

### Problems of regions' competitiveness. Place-based cohesion policy according to Fabrizio Barca

This article is an overview of the fundamental guidelines of place – based cohesion policy, prepared on the basis of Fabrizio Barca's – "An agenda for a reformed cohesion policy. A place – based approach to meeting European Union challenges and expectations".

The article presents the mechanisms of regions' development which can be used in creating a vision of regional growth in a new perspective, after the year 2013.

PhD Jerzy Strzelec, assistant professor, The Jan Kochanowski University of Humanities and Natural Sciences in Kielce.

---

<sup>10</sup> - „Potrzebna jest wizja, jak zmienić instytucje państwa i zwiększyć kapitał społeczny – bez tego nie pokonamy barier rozwoju... od polityków powinniśmy wymagać wizji i perspektywy dłuższej niż tylko od wyborów do wyborów...” (H. Bochniarz, *Potrzebna jest nam sieć myśli*. Thinktank 1/2009, s. 2-3.

- Artykuł może służyć dyskusji o rozwoju samoprogramujących zdolności regionu jako podstawy określonej racjonalnej jego autonomii. Bez tej zdolności nawet silna instytucjonalna autonomia województwa świętokrzyskiego pozostanie fikcją. Inicjatywa strategiczna jest podstawą i gwarantem regionalnej autonomii, nawet w sytuacji istotnych prawnych i materialnych ograniczeń możliwości działania. Posiadanie tej inicjatywy sprawia, że region będzie gotowy do sprostania wyzwaniom przyszłości, a jej brak czyni go w pełni zależnym od biegu wydarzeń. Zob.: *Przyszłość polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r.*, Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa, marzec 2008. r.; *Polityka spójności po 2013 roku. Pożądane kierunki reformy*. Dokument problemowy – wersja robocza do konsultacji. Ministerstwo Rozwoju regionalnego. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej. Warszawa, grudzień 2007 r.; A. Kukliński, *Program – Przyszłość regionów, studium osiągalności*. Materiały do wprowadzającej dyskusji panelowej na konferencji „Kreatywny Dolny Śląsk ku kreatywnej Europie” Krzyżowa 16-18 listopada 2007 r.; J. Szlachta, J. Zalewski, *Dylematy polityki strukturalnej UE po roku 2013*. Konferencja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 17 stycznia 2008 r.; *Polityka spójności – ocena i wyzwania*. Konferencja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Warszawa 6 lutego 2008. Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu. Redakcja: P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Żuber, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.