

**RADOMIR MATCZAK**

Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

***KRAJOWA STRATEGIA  
ROZWOJU REGIONALNEGO  
– INSPIRACJA DLA RZĄDU CZY DLA REGIONÓW?***

**Abstract:** *National Regional Development Strategy (NRDS) – an Inspiration for the Government or for the Regions?* The article attempts to answer three questions. First one touches the issue of the extent to which there is a regionally-routed demand for *NRDS*. Second one is related to inspirations, which can be drawn from *NRDS* on the regional level in Poland. Finally, the last question treats the issue of the quantity and quality of many different risks related to *NRDS* implementation. In the main conclusion it is stated that *NRDS* seems to be a very important inspiration mainly for the central government since it requires profound changes in the organisation, structures and financial instruments working together in the frame of development policy in Poland.

**Wprowadzenie.**

**Siedem „cnót” i trzy pytania o *KSRR***

Przyjęta przez Radę Ministrów w lipcu 2010 r. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR)* jest niewątpliwie dokumentem nowoczesnym. Otwiera wiele możliwości w zakresie podniesienia skuteczności i efektywności interwencji publicznej, która ma prowadzić do dynamizacji pozytywnych zmian na poziomie regionalnym w Polsce.

Patrząc z czysto teoretycznego punktu widzenia, a także biorąc pod uwagę dotychczasowe polskie doświadczenia w określaniu celów, ram instytucjonalnych oraz instrumentarium polityki regionalnej, można stwierdzić, że *KSRR* stanowi w tym zakresie nowe otwarcie. Istnieje co najmniej siedem wzajemnie powiązanych wyróżników („cnót”) tej strategii:

1. Podkreśla potrzebę prowadzenia polityki regionalnej na bazie specyficznych zasobów i potrzeb rozwojowych regionów (zgodnie z podejściem typu *place-based*).
2. Zakłada terytorialne ukierunkowanie i wzmocnienie koordynacji prowadzonych na szczeblu rządowym polityk sektorowych (terytorializacja polityk sektorowych).

3. Potwierdza potrzebę funkcjonowania jednej polityki regionalnej rządu, zamiast funkcjonujących dziś wielu – nieskoordynowanych ze sobą – polityk.
4. Zakłada coraz skuteczniejsze lokowanie, na poziomie regionalnym, kompetencji w zakresie koordynacji przedsięwzięć rozwojowych.
5. Stwarza realną szansę na uporządkowanie układu kompetencyjnego i systemu finansowania dla długofalowych przedsięwzięć rozwojowych.
6. Wskazuje na potrzebę reformy krajowych mechanizmów finansowych, które mają zastosowanie w realizacji przedsięwzięć rozwojowych.
7. Nadaje nowy wymiar relacjom między rządem a samorządem wojewódzkim, które przyjmują postać kompleksowego kontraktu terytorialnego<sup>1</sup>.

Wymienione wyżej „cnoty” *KSRR* nie są jednak gwarantem sukcesu realizacyjnego *Strategii*. Sukces ten zależy od tego, czy „cnoty” te przełożą się w praktyce na zdrowe warunki ramowe dla prowadzenia polityki regionalnej w Polsce. Innymi słowy sukces *KSRR* zależy od tego, czy będzie ona świadomie i konsekwentnie zarządzanym procesem, czy też największym jej osiągnięciem będzie zapisanie w jednym miejscu (dokumencie) uznawanych powszechnie za słuszne zapisów określających nowy paradygmat polityki regionalnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, w opracowaniu zostanie podjęta próba odpowiedzi na trzy pytania:

1. Czy polskie regiony potrzebują *KSRR*?
2. W jaki sposób *KSRR* może inspirować polskie regiony?
3. Jakie są podstawowe ryzyka realizacyjne *KSRR* z punktu widzenia polskich regionów?

## 1. Dlaczego *KSRR* może być ważna dla regionów?

Abstrahując od przesłanek czysto formalnych, zgodnie z którymi *KSRR* musi po prostu powstać i zostać zatwierdzona przez Radę Ministrów, można postawić sobie pytanie o realne zapotrzebowanie na taką *Strategię*. Prawdopodobnie można zidentyfikować kilka źródeł tego zapotrzebowania. Niewątpliwie jednym z nich – o dość dużej sile „ssania” – są województwa samorządowe. Zapotrzebowanie województw na dobrą krajową strategię regionalną nie ma przy tym charakteru ideowego, ale czysto praktyczny.

<sup>1</sup> Zgodnie z zapisami *KSRR* kontrakt terytorialny stanie się najważniejszym narzędziem koordynacyjnym w systemie realizacji polityki regionalnej. Będzie to instrument uzgadniania przedsięwzięć między rządem i samorządem województwa służących realizacji celów polityki regionalnej zapisanych w *KSRR*, w sytuacji gdy korespondują one z celami rozwojowymi danego województwa. Kontrakt terytorialny będzie zobowiązaniem strony rządowej i samorządowej do realizacji przedsięwzięć priorytetowych skoncentrowanych w tzw. obszarach strategicznej interwencji, które jednocześnie odpowiadają kierunkom realizacji strategii rozwoju województwa. Kontrakt ma zapewnić większe dostosowanie interwencji sektorowej do potrzeb regionalnych przez zestawienie priorytetów krajowych z oczekiwaniami i uwarunkowaniami regionalnymi. Konstrukcja kontraktu pozwoli m.in. na zapewnienie komplementarności interwencji przez realizację przedsięwzięć wspólnych dla rządu i samorządu.

Tabela 1

Źródła finansowania *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego*

Grupa źródeł w woj. pomorskim	Wartość środków (tys. zł)	% udział
Środki publiczne zagraniczne	10 759 452	40,5
Środki publiczne krajowe	11 614 777	44,0
Środki kluczowych przedsiębiorstw	4 154 567	15,5
<b>Ogółem (2005-2009)</b>	<b>26 528 796</b>	<b>100,0</b>

Źródło: Raport z realizacji *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego w latach 2005-2009* (tab. 1-3).

Poniżej, na przykładzie woj. pomorskiego<sup>2</sup>, przedstawiono kilka argumentów, które dość wyraźnie wskazują na to, że *KSRR* ma do odegrania bardzo istotną rolę na poziomie regionów w Polsce<sup>3</sup>. Po pierwsze, w latach 2005-2009 w woj. pomorskim zrealizowano prawie 13 tys. przedsięwzięć rozwojowych o wartości ponad 26,5 mld zł, przy czym ciężar ich finansowania spoczywał w największym stopniu na krajowych środkach publicznych (tab. 1).

Oznacza to, że ta grupa środków jest wciąż kluczowym „paliwem” rozwojowym regionów. W tym kontekście *KSRR* powinna stać się istotnym mechanizmem porządkowania, lepszej koordynacji i właściwego ukierunkowania różnych strumieni krajowych środków rozwojowych (po części także prywatnych) w regionach. Po drugie, realne znaczenie Samorządu Województwa Pomorskiego w realizacji przedsięwzięć rozwojowych w regionie jest dalekie od optymalnego. Samorząd województwa odpowiada bezpośrednio za wydatkowanie ok. 5,5% środków rozwojowych. Jednocześnie na szczeblu regionalnym zapadają decyzje dotyczące ok. 25% całkowitej puli środków rozwojowych w wojewodztwie (tab. 2).

Tabela 2

Udział Samorządu Województwa Pomorskiego  
w realizacji przedsięwzięć rozwojowych w regionie

Udział w przedsięwzięciach	Wartość środków (tys. zł)	% udział środków
Finansowy (2005-2009)	1 499 179	5,5
Decyzyjny (2005-2009)	6 522 243	24,5

<sup>2</sup> Na podstawie ustaleń zawartych w *Raporcie z realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego w latach 2005-2009*, przyjętym przez Zarząd Województwa Pomorskiego 23 grudnia 2010.

<sup>3</sup> Co prawda przytoczone przykłady i obserwacje dotyczą sytuacji w woj. pomorskim, jednak, jak można przypuszczać, region ten nie wyróżnia się w tym zakresie na tle innych polskich województw, a zaobserwowane w nim zjawiska można odnieść do wszystkich województw.

Liczba dokumentów strategicznych i programowych w woj. pomorskim  
(na koniec 2010 r.)

Łączna liczba strategii i programów	Podstawa prawna*	
	obligatoryjna	fakultatywna
42	27	15

\* W latach 2004-2010 w woj. pomorskim powstało ponad 40 dokumentów strategicznych oraz programowych zatwierdzonych przez Sejmik lub Zarząd Województwa. Można je podzielić na obligatoryjne – wymagane przepisami ustaw i rozporządzeń (obligatoryjna podstawa prawna) i fakultatywne, czyli stworzone wyłącznie na zdefiniowanych w regionie potrzebach rozwojowych (fakultatywna podstawa prawna). Warto dodać, że ustawy i rozporządzenia stawiają dokumentom obligatoryjnym bardzo zróżnicowane wymogi.

Tym samym, wciąż niestety uzasadnione jest stwierdzenie, że samorzady województw nie są kluczowymi decydentami w regionach. Biorąc to pod uwagę, można sformułować bardzo istotny postulat wobec *KSRR* – powinna ona wzmocnić koordynacyjną i decyzyjną funkcję samorządu województwa w regionie, umożliwiając mu wzięcie realnej odpowiedzialności za rozwój województw.

Po trzecie, w woj. pomorskim powstała w ostatnich latach bardzo duża liczba dokumentów strategicznych i programowych, które nie są ze sobą prawie wcale powiązane. Brakuje refleksji nad ich skumulowanym oddziaływaniem, hierarchią oraz zapewnieniem źródeł finansowania, a także monitoringiem i oceną oddziaływania. Problem polega na tym, że większa ich część jest wymuszana przez „sektorowe” ustawodawstwo krajowe, które ma jednowymiarowy, wąski i często krótkofalowy charakter (tab. 3).

Nie ma więc przesady w stwierdzeniu, że krajowe „centrum” tworzy wiele chaosu programowego w regionach. Stąd wniosek płynący pod adresem *KSRR* – realizacja tej *Strategii* powinna aktywnie wpłynąć na ustabilizowanie zasad i warunków prowadzenia polityki rozwojowej w regionach.

Odpowiadając na pytanie, dlaczego *KSRR* może być ważna dla regionów, należy stwierdzić, że jawi się ona jako potencjalnie skuteczne narzędzie zarządzania rozwojem kraju, które:

- a) uporządkuje i skoordynuje finansowe mechanizmy interwencji publicznej w regionach;
- b) wesprze samorzady województw w skutecznym przejmowaniu przez nie pełniejszej odpowiedzialności za rozwój regionów;
- c) ustabilizuje strategiczno-programowe ramy prowadzenia polityki rozwoju w regionach.

## 2. W jaki sposób *KSRR* może inspirować polskie regiony?

Odpowiedź na pytanie o to, czy i jaką inspiracją może być *KSRR* dla regionów warto poprzedzić krótką analizą odnoszącą się do trzech zagadnień:

- a) zasad realizacji;
- b) celów strategicznych;
- c) specyficznych obszarów wsparcia.

Na przedstawionym poniżej przykładzie woj. pomorskiego można zauważyć, że „inspiracyjna” rola *KSRR* wobec regionów może okazać się mniejsza niż tego oczekiwano<sup>4</sup>.

Wziąwszy pod uwagę kwestię zasad realizacyjnych, widać dość dużą zbieżność zapisów zaproponowanych w *KSRR* z zapisami uchwalonej jeszcze w 2005 r. *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego (SRWP)*. Niektóre z tych zasad wręcz się pokrywają, inne zaś można w dość jednoznaczny sposób ze sobą powiązać (tab. 4).

Bez względu na stopień „dosłownej” zbieżność ww. zasad, wyraźnie daje się zauważyć brak ewidentnych konfliktów między oboma podejściami. Nie można jednak zapominać, że zdecydowanie trudniejsze niż sformułowanie jednego lub drugiego zestawu zasad, jest zapewnienie właściwego mechanizmu realnej egzekucji tych zasad w polityce regionalnej.

Analizując z kolei postawione w *KSRR* i *SRWP* cele (priorytety), dochodzimy do podobnych wniosków, jak w przypadku zasad realizacyjnych. Występuje duża zgodność celów (nawet co do liczby), a przede wszystkim brak jest między nimi nawet „załążka” konfliktu (tab. 5).

Oczywiście dostrzegalne jest odmienne podejście do Celu 3 *KSRR* (sprawność) oraz Priorytetu III *SRWP* (dostępność), jednak nie powoduje to pojawienia się różnic

Tabela 4

Zasady realizacji *KSRR* oraz *SRWP*

<i>KSRR</i> (2010)	<i>SRWP</i> (2005)
Koncentracja geograficzna Koncentracja tematyczna Zintegrowane podejście terytorialne	Terytorialne zróżnicowanie i równoważenie kierunków rozwoju
Polityka typu <i>evidence-based</i>	Budowanie i wspieranie rynków regionalnych
Wieloszczeblowe zarządzanie Partnerstwo i współpraca	Ukierunkowanie na mieszkańców Partnerstwo publiczno-prywatne i publiczno-społeczne
Warunkowość Subsydiarność	Subsydiarność regionalna
Koordynacja	Koordynacja rozwoju
Zrównoważony rozwój	Zrównoważony rozwój

Źródło: Opracowanie własne (tab. 4-6).

<sup>4</sup> W tym przypadku – w przeciwieństwie do poruszanych wyżej kwestii systemu organizacji i finansowania polityki rozwoju – nie można poszukiwać odpowiedzi uogólnionych dla wszystkich polskich województw.

Cele (priorytety) *KSRR* oraz *SRWP*

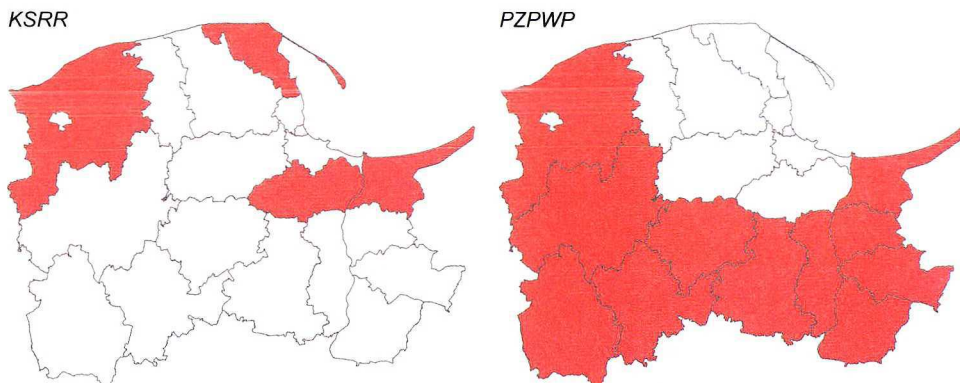
<i>KSRR</i> (2010)	<i>Strategia WP</i> (2005)
<p><b>Cel 1. KONKURENCYJNOŚĆ</b></p> <p>Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów przez wykorzystanie potencjału oraz budowanie mechanizmów służących rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych</p>	<p><b>Priorytet I. KONKURENCYJNOŚĆ</b></p> <p>Oddziaływanie na silną i trwałą pozycję regionu w Europie przez: rozwój przedsiębiorczości i innowacji; budowę aktywnego społeczeństwa wiedzy, poprawę atrakcyjności osiedleńczej, inwestycyjnej i turystycznej</p>
<p><b>Cel 2. SPÓJNOŚĆ</b></p> <p>Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych</p>	<p><b>Priorytet II. SPÓJNOŚĆ</b></p> <p>Oddziaływanie na zmniejszenie zróżnicowań wewnątrz regionu w poziomie rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego</p>
<p><b>Cel 3. SPRAWNOŚĆ</b></p> <p>Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie</p>	<p><b>Priorytet III. DOSTĘPNOŚĆ</b></p> <p>Zapewnienie mobilności ludzi, dostępności usług oraz sprawnego i bezpiecznego przepływu towarów, informacji, wiedzy i energii dzięki efektywnej infrastrukturze, z poszanowaniem zasobów i walorów środowiska</p>

nie do pogodzenia. Wynikają one raczej z nieco innego podejścia przyjętego w *KSRR* w odniesieniu do ram realizacyjnych. Widać także, że wszystkie zagadnienia z Priorytetu III *SRWP* są skonsumowane w zasadzie w ramach Celów 1 i 2 *KSRR*.

Z powyższego zestawienia wynika, że różnica w sposobie formułowania celów (priorytetów) między oboma dokumentami nie jest tak istotna, aby wyraźnie wskazać na *KSRR* jako źródło, z którego mogłyby czerpać strategie wojewódzkie w zakresie kształtowania ogólnych kierunków rozwoju. Ponownie nasuwa się dość oczywista refleksja, że sukces realizacji obu tych strategii wynika nie tyle ze sposobu formułowania celów generalnych, ile z jakości i trafności ich uzasadnienia, jak też z ich właściwej kwantyfikacji oraz wyposażenia w skuteczne mechanizmy realizacyjne.

Analiza specyficznych obszarów wsparcia w *KSRR* oraz w pomorskich regionalnych dokumentach strategicznych prowadzi do wniosku, że należy zachować daleko idącą ostrożność, jeśli chodzi o proste przekładanie zapisów polityki krajowej na strategiczne działania rozwojowe realizowane w regionie. Zostanie to zilustrowane trzema przykładami, z których dwa dowodzą, że „poleganie” wyłącznie na *KSRR* może prowadzić do nie najtrafniejszego ukierunkowania interwencji publicznej.

Pierwszy przykład dotyczy obszarów, które można nazwać „upośledzonymi” rozwojowo. Są one w *KSRR* określone jako *obszary koncentracji wskaźników najslabszego*



Ryc. 1. Obszary upośledzone rozwojowo w woj. pomorskim z punktu widzenia *KSRR* i *SRWP*

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1-5).

*dostępu do usług publicznych*<sup>5</sup>. Ich odpowiednikiem na poziomie *SRWP* są *obszary słabe strukturalnie*<sup>6</sup>. Porównując mapy prezentujące oba ujęcia problemu (ryc. 1) można dość szybko dojść do wniosku, że z punktu widzenia kraju (*KSRR*) i z punktu widzenia regionu (*SRWP*) obszary problemowe postrzegane są w dość odmienny sposób.

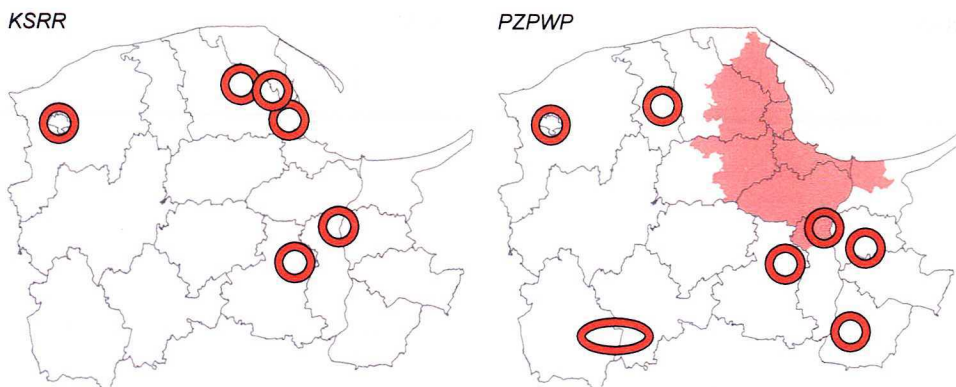
Jak widać, „wspólny” obszar zainteresowania *KSRR* i *SRWP* jest dość niewielki, co może oznaczać, że przestrzenne ukierunkowanie interwencji publicznej w regionie nie powinno podążać ślepo za wskazówkami (inspiracją) płynącymi z *KSRR*.

Drugi przykład dotyczy istotnych obszarów miejskich. *KSRR* określa je jako miasta *tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze*<sup>7</sup>. Natomiast zapisy

<sup>5</sup> Powiaty, dla których występuje co najmniej 6 z 9 niekorzystnych zjawisk: 1) odsetek dzieci w wieku lat 3-5 objętych wychowaniem przedszkolnym poniżej 50%; 2) średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej w 2008 r. co najmniej 15% niższe od średniej krajowej; 3) liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadająca na 1 komputer z dostępem szerokopasmowym w 2008 r. co najmniej 20% większa od średniej krajowej; 4) odsetek ludności korzystającej z kanalizacji w 2008 r. poniżej 50%; 5) udział odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (2008) poniżej 50%; 6) liczba lekarzy na 10 000 mieszkańców w 2008 r. co najmniej 50% mniejsza od średniej krajowej; 7) zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych powyżej średniej krajowej w 2006 r.; 8) średnia liczba uczestników imprez w domach i ośrodkach kultury, klubach i świetlicach w latach 2003-2007 na mieszkańca poniżej średniej krajowej; 9) frekwencja w wyborach samorządowych w 2006 r. niższa niż 45%.

<sup>6</sup> Powiaty definiowane w *Raporcie z realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego* na podstawie 4 wskaźników: 1) poziom dochodów własnych na mieszkańca; 2) poziom stopy bezrobocia rejestrowanego; 3) liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 1000 ludności; 4) odsetek gospodarstw domowych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Do obszarów słabych strukturalnie zaliczane są powiaty, które w latach 2004-2008 w każdym z ww. wskaźników notowały wartości gorsze od średniej dla regionu.

<sup>7</sup> *KSRR* wskazuje w tym kontekście miasta, w których niezbędna jest strategiczna interwencja na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji. Zaliczone zostały miasta, w których nałożyły się takie negatywne zjawiska, jak m.in.: spadek liczby ludności, słaba dynamika w zakresie liczby miejsc pracy czy też niska przedsiębiorczość.



Ryc. 2. Istotne obszary miejskie w woj. pomorskim z punktu widzenia *KSRR* i *PZPWP*

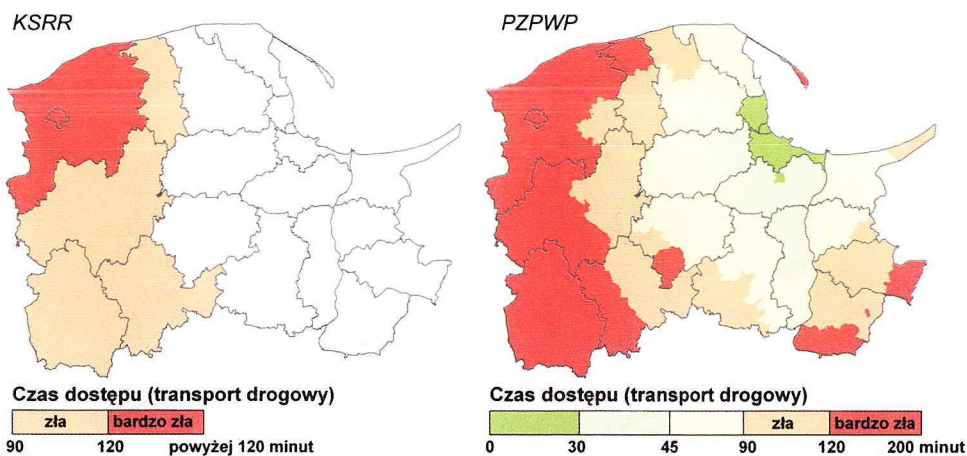
*Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego (PZPWP)* wskazują ośrodki miejskie zaliczające się do zasadniczych *obszarów problemowych*<sup>8</sup>. Jak pokazuje ryc. 2, zastosowanie różnego klucza doboru tych istotnych obszarów miejskich przynosi w efekcie potencjalne ograniczenie dostępu niektórych z nich do znacznego wsparcia rozwojowego (np. Kwidzyn, Lębork, Chojnice-Człuchów, Obszar Metropolitalny).

Podobnie więc, jak w przypadku obszarów „upośledzonych” rozwojowo, tak i w przypadku istotnych obszarów miejskich, inspirowanie się wyłącznie propozycjami *KSRR* może być obarczone dużym ryzykiem nieskutecznej interwencji wynikającej z niepełnego rozpoznania specyficznej sytuacji w regionie.

Trzeci przykład dotyczy kwestii dostępności transportowej. W tym zakresie problemy zidentyfikowane w *KSRR*, jak i na poziomie *PZPWP* są zbieżne, choć nie tożsame (ryc. 3). Na poziomie regionalnym szczegółowość identyfikacji problemu jest głębsza, co powoduje m.in., że obszary najslabiej dostępne mają większy zasięg terytorialny. Inspirowanie się *KSRR* w zakresie dostępności transportowej nie powinno więc „szkodzić” realizacji interesów rozwojowych województwa, choć i tak wymaga dość dużej ostrożności.

<sup>8</sup> *PZPWP* wskazuje na ośrodki miejskie, jako tzw. centra regionalne, które koncentrują istotne potencjały rozwojowe, ale też stają przed poważnymi wyzwaniami, takimi jak np.: brak zasadności kontynuowania niektórych funkcji, degradacja historycznej struktury mieszkaniowej, niekorzystna struktura społeczna i gospodarcza, ład przestrzenny obciążony spuścizną gospodarki planowanej, zagrożenie marginalizacją w związku z ograniczoną dostępnością (peryferyjnością) oraz niską jakością kapitału ludzkiego, czy też niski poziom wykorzystania potencjału środowiskowego lub historyczno-kulturowego.

Obszar Metropolitalny Trójmiasta jest przy tym traktowany jako szczególnie *obszar problemowy*, który obok koncentracji największego w regionie potencjału społeczno-gospodarczego musi zmagać się z wieloma barierami rozwoju, do których można zaliczyć m.in.: tendencję do utrwalania się przestrzeni o niskim standardzie; niewyraźną specjalizację funkcji poszczególnych ośrodków węzłowych; niską sprawność funkcjonowania transportu publicznego i systemu transportowego; słaby rozwój przedsiębiorstw i zespołów badawczo-rozwojowych o charakterze innowacyjnym.



Ryc. 3. Wewnętrzna dostępność transportowa w woj. pomorskim z punktu widzenia *KSRR* i *PZPWP*

Ogólnie, odpowiedź na pytanie o to, czy i na ile *KSRR* może inspirować regiony, nie jest jednoznacznie pozytywna, co najmniej z dwóch względów:

- po pierwsze, w zakresie zasad i celów (priorytetów) *KSRR* nie wnosi do myślenia o strategicznym rozwoju regionów zbyt wiele nowych czy nowatorskich elementów;
- po drugie, w zakresie specyficznych (geograficznych) obszarów wsparcia poleganie na lub inspirowanie się wyłącznie *KSRR* zwiększa ryzyko zubożenia strategicznego podejścia do rozwoju regionów, ukierunkowując interwencję publiczną nie zawsze lub nie tylko na obszary, które w największym stopniu tej interwencji wymagają.

### 3. Jakich ryzyk upatrują regiony w związku z realizacją *KSRR*?

Żeby zbliżyć się do odpowiedzi na pytanie o to, jakie są podstawowe ryzyka realizacyjne *KSRR* z punktu widzenia polskich regionów, należy wyjść z założenia, że dokument ten – choć ma status uchwały Rady Ministrów, a więc zobowiązuje każdego z ministrów do wykonywania jego zapisów i przestrzegania jego ustaleń – nie jest dokumentem w pełni „rozpoznanym” przez resorty. To, co nie jest w pełni uświadomione w ministerstwach, to zapisany w *KSRR* „zamach” na tzw. Polskę resortową i autonomiczne „księstwa” sektorowych polityk publicznych działających niezależnie i często niespójnie w ujęciu terytorialnym – w stosunku do każdego z regionów.

Patrząc z tego punktu widzenia, można stwierdzić, że ryzyk związanych ze skuteczną realizacją *KSRR* jest wiele i mają one – niestety – dość duży ciężar. Kluczowym ryzykiem jest *niedostatecznie głęboka reforma zarządzania polityką rozwojową Polski*. Ogólnie można nazwać je politycznym ryzykiem *KSRR*. W polskich uwarunkowaniach jest ono oczywiste i stanowi źródło praktycznie wszystkich pozo-

stałych istotnych ryzyk, które wskazano poniżej z zaznaczeniem, że są one ze sobą mocno powiązane i nie są wymienione hierarchicznie.

1. *Niska „plastyczność” polityk sektorowych*, która może objawiać się małą skłonnością ministrów sektorowych do dostosowania ram realizacyjnych prowadzonych przez nich polityk do nowego paradygmatu polityki regionalnej.
2. *Formalna terytorializacja polityk publicznych*, co może wiązać się wyłącznie z płytkimi zmianami w zakresie stosowanych instrumentów interwencji publicznej oraz pozornym dostosowaniem prowadzonych polityk do zdefiniowanych terytorialnie celów oraz oczekiwanych w ujęciu terytorialnym efektów (szerzej patrz pkt. 3.1).
3. *Marginalizacja samoczynnych mechanizmów stymulujących rozwój regionów*, co grozi tym, że system realizacji polityki regionalnej za mało miejsca będzie poświęcał narzędziom samoregulacyjnym o charakterze wyrównawczo-alkacyjnym. Ich zaletą jest to, że nie poddają się one łatwym manipulacjom i nie wymagają prowadzenia, często uznaniowych, „negocjacji” (mogą to być np. zróżnicowane regionalnie poziomy dotacji lub zregionalizowane algorytmy podziału subwencji). Pominięcie lub marginalizacja tych mechanizmów nie będą sprzyjały rozwojowi regionów (szerzej patrz pkt. 3.1).
4. *Niedowartościowanie instrumentów stymulujących dochody regionów*, które może wynikać z nieumiejętności rozróżnienia instrumentów stymulujących dochody regionów od instrumentów infrastrukturalnych. Koncentracja polityki regionalnej na instrumentach infrastrukturalnych może wręcz sprzyjać pogłębianiu różnic dochodowych między regionami – nie jest bowiem regułą, że wyrównywaniu poziomów rozwoju infrastruktury towarzyszy redukcja różnic w poziomie dochodów między regionami.
5. *Fiasko instrumentów wzmacniających proces dyfuzji impulsów rozwojowych*, które może wynikać z koncentracji interwencji publicznej na zagadnieniach infrastrukturalnych i dotyczących zasobów ludzkich, z pominięciem lub niedowartościowaniem kulturowych i społecznych uwarunkowań dyfuzji impulsów rozwojowych.
6. *Rozbudowa instytucji kontraktu terytorialnego kosztem decentralizacji*, co może sprawić, że kontrakt rozrośnie się do takich rozmiarów, które zastopują dyskusję o tym, czy i na ile dalsza decentralizacja kompetencji i finansów jest potrzebna z punktu widzenia efektywności polityki regionalnej.
7. *Niski stopień koncentracji interwencji w realnym wymiarze polityki regionalnej*, co może oznaczać, że – wbrew deklaracjom – stopień tematycznej i terytorialnej koncentracji interwencji będzie niższy od oczekiwanego, a dodatkowo może być on osłabiony przez wzajemne nakładanie się wielu interwencji tematycznych (szerzej patrz pkt. 3.2).
8. *Zbyt duże oddziaływanie regulacji unijnych dla okresu 2013+*, które w nieuzasadnionym stopniu (tzn. bez dostatecznego uwzględnienia polskiej specyfiki) mogą wpłynąć na kształt programów realizujących cele KSRR.

9. *Fasadowość koordynacji działań strukturalnych*, która może zakończyć się „wygraną” w sferze programowania oraz „klęską” w sferze finansowo-wdrożeniowej wymagającej *de facto* przeprowadzenia rewolucji, głównie w zakresie systemu finansów publicznych.
10. *Mitologizacja kluczowej roli rozwiązań instytucjonalnych*, która może oznaczać dominację przeświadczenia o priorytetowym znaczeniu rozwiązań instytucjonalnych dla powodzenia działań rozwojowych, jednak bez dostatecznego uwzględniania tak ważnych kwestii, jak: kompetencje, kwalifikacje, motywacje i wartości prezentowane przez ludzi<sup>9</sup>.

W dalszej części przeanalizowano nieco szczegółowiej kilka z ww. ryzyk.

### 3.1. Finansowa terytorializacja w KSRR

Analizując szczegółowo dwa z wymienionych wcześniej ryzyk, określonych jako *formalna terytorializacja polityk publicznych* oraz jako *marginalizacja samoczynnych mechanizmów stymulujących rozwój regionów*, warto skupić się na kwestii instrumentów finansowych. Proces ich skutecznego ukierunkowania terytorialnego zdecyduje w dużej mierze o efektach polityki regionalnej w naszym kraju.

Wydaje się bowiem, że KSRR jest pierwszym krokiem w procesie porządkowania zasad funkcjonowania wielu instrumentów finansowych uruchamianych w Polsce w ramach różnych polityk, wiążąc je z polityką regionalną, a także realnie określając skalę ich oddziaływań terytorialnych (regionalnych). Można wyróżnić wiele instrumentów, które należałoby poddać tak rozumianemu procesowi terytorializacji.

Biorąc pod uwagę takie czynniki różnicujące, jak: skala oddziaływania terytorialnego, potencjał finansowy, stopień powiązania z celami polityki regionalnej (KSRR), a także podatność na włączenie do kontraktu terytorialnego, można dokonać wstępnej klasyfikacji instrumentów finansowych na następujące grupy<sup>10</sup>:

- a) *instrumenty fundamentalne dla sprawnego funkcjonowania państwa*; które mają istotne oddziaływanie terytorialne, bardzo duży potencjał finansowy, nie nawiązują jednak bezpośrednio do celów polityki regionalnej i funkcjonują poza kontraktem terytorialnym;
- b) *instrumenty istotne dla realizacji celów polityki regionalnej*, które są mocno związane z celami polityki regionalnej, mają ważne oddziaływanie terytorialne, znaczny potencjał finansowy oraz są predestynowane do funkcjonowania w ramach kontraktu terytorialnego;

<sup>9</sup> Doświadczenia mówią, że w tych samych warunkach instytucjonalnych możliwe są różne efekty prowadzonych polityk, co nakazuje poszukiwać także innych, często niedocenianych, czynników sukcesu polityk publicznych, w tym polityki regionalnej.

<sup>10</sup> Warto podkreślić, że proponowana klasyfikacja instrumentów nie uwzględnia środków funduszy strukturalnych i innych środków UE mających istotne znaczenie dla realizacji celów polityki regionalnej (np. środków Wspólnej Polityki Rolnej). Dodatkowo, różnice między drugą a trzecią grupą instrumentów są dość płynne.

Tabela 6

Klasyfikacja instrumentów finansowych powiązanych z realizacją polityki regionalnej

Typ instrumentu	Oddziaływanie terytorialne	Potencjał finansowy	Powiązanie z celami polityki regionalnej	Powiązanie z kontraktem terytorialnym
Fundamentalne dla sprawnego funkcjonowania państwa	++	+++	+/-	-
	dochody własne jst, subwencja ogólna dla jst, środki NFZ ok. 175 mld zł rocznie			
Istotne dla realizacji celów polityki regionalnej	++	++	++	++
	środki na infrastrukturę transportową, dotacje na zadania własne jst, programy wieloletnie ok. 44 mld zł rocznie			
Podnoszące skuteczność realizacji celów polityki regionalnej	++	+	+	+
	dotacje dla jst na zadania zlecone, środki NFOŚiGW, Funduszu Pracy, PFRON, dotacje dla uczelni (JBR), środki PARP, Programy Ministra Kultury ok. 38 mld zł rocznie			

c) *instrumenty podnoszące skuteczność realizacji celów polityki regionalnej*, które mają istotne oddziaływanie terytorialne i umiarkowany potencjał finansowy, a także są częściowo powiązane z celami polityki regionalnej oraz mają cechy pozwalające na ewentualne włączenie do kontraktu terytorialnego.

Tabela 6 prezentuje w sposób syntetyczny cechy każdej z ww. grup instrumentów z uwzględnieniem wspomnianych wcześniej czynników różnicujących, a także rozmiarów finansowych<sup>11</sup>.

Dane z tab. 6 wskazują, że łączna wartość analizowanych instrumentów finansowych w skali rocznej jest znaczna i wynosi ok. 260 mld zł. Nie ulega więc wątpliwości, że w Polsce istnieją duże, choć dalece niewykorzystane, możliwości bardziej uporządkowanej tematycznie i przestrzennie interwencji publicznej prowadzącej do bardziej istotnych oddziaływań (efektów) terytorialnych.

Z punktu widzenia omawianych ryzyk *formalnej terytorializacji polityk publicznych* oraz *marginalizacji samoczynnych mechanizmów stymulujących rozwój regionów* jest więc bardzo niepokojące, że w *KSRR* mówi się tylko o tym, że „według wstępnych szacunków w wyniku *terytorializacji* polityk sektorowych możliwe będzie włączenie

<sup>11</sup> Dane finansowe mają charakter wyłącznie szacunkowy i pochodzą z oficjalnych sprawozdań podmiotów zarządzających poszczególnymi instrumentami (np. NFOŚiGW, PFRON) i statystki publicznej (np. w zakresie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego). Dane dotyczą okresu 2007-2009.

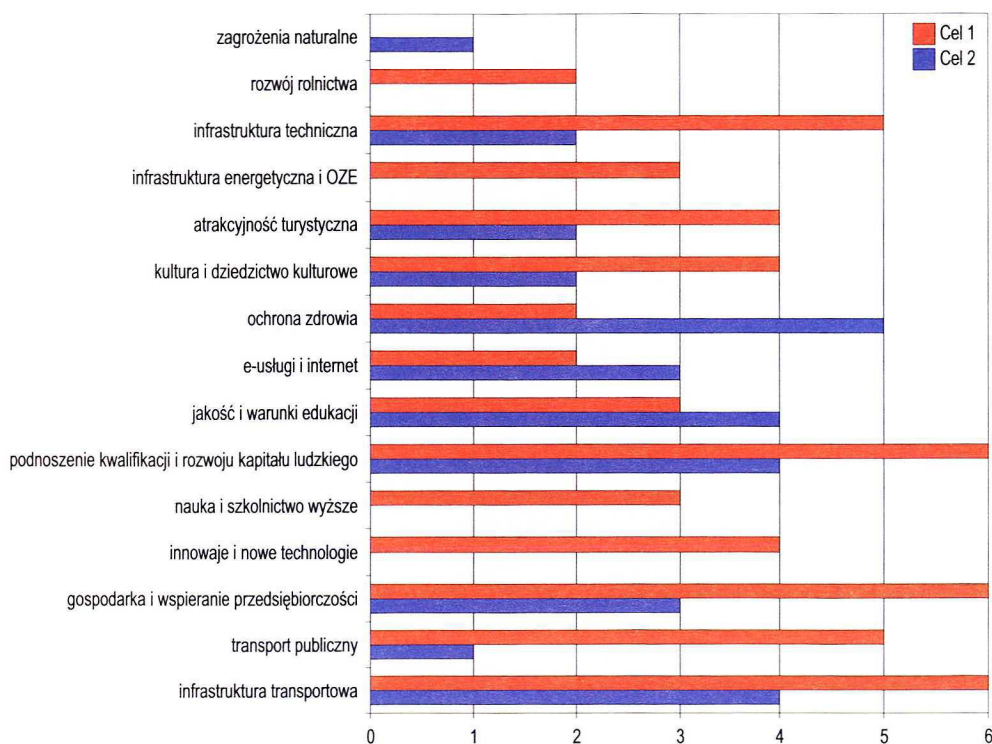
w nurt polityki regionalnej średniorocznie ok. 3-5 mld zł<sup>12</sup>. Wydaje się, że tak sformułowany cel jest zdecydowanie za mało ambitny i odległy od optymalnego.

### 3.2. Rozproszenie tematyczne i duplikowanie interwencji w *KSRR*

Innym typem ryzyka związanego z realizacją *KSRR* jest wspomniany wcześniej *niski stopień koncentracji interwencji*. Można powiedzieć, że jest to ryzyko wewnętrzne *KSRR*. Warto przy tym zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, w *KSRR* wyraźne jest rozproszenie tematyczne. Mamy do czynienia z wieloma tematycznymi obszarami interwencji, które na dodatek pojawiają się wielokrotnie – w bardzo zbliżonym znaczeniu i kontekście – w różnych częściach dokumentu. „Rekordzistami” są takie obszary, jak: infrastruktura transportowa, wspieranie przedsiębiorczości, czy rozwój kapitału ludzkiego (ryc. 4).

Po drugie, w *KSRR* odnotowujemy tematyczne nakładanie się interwencji między różnymi Celami i Kierunkami Działań (KD). Jest to dość istotna komplikacja, która może zmniejszyć przejrzystość i skuteczność interwencji w ramach *KSRR*.



Ryc. 4. Częstotliwość występowania tematycznych obszarów interwencji w Celu 1 i 2 *KSRR*

<sup>12</sup> Patrz: *KSRR*, s. 195.

		Cel 1			Cel 2				
		KD 1.1.	KD 1.2.	KD 1.3.	KD 2.1.	KD 2.2.	KD 2.3.	KD 2.4.	KD 2.5.
Cel 1	KD 1.1.								
	KD 1.2.								
	KD 1.3.								
Cel 2	KD 2.1.								
	KD 2.2.								
	KD 2.3.								
	KD 2.4.								
	KD 2.5.								

Ryc. 5. Dublowanie tematycznych obszarów interwencji między Kierunkami Działania (KD) w *KSRR*

Poza tym trudno doszukiwać się jakiegś „wartości dodanej” wynikającej z takiego nakładania się wielu zagadnień (ryc. 5).

Wydaje się, że zarówno wyraźne tematyczne rozproszenie, jak i powielanie interwencji planowanej w ramach *KSRR*, nie będą tworzyć dobrej podstawy do przygotowania stanowiska strony rządowej w negocjacjach kontraktu terytorialnego. Może to mieć wpływ zarówno na czas trwania negocjacji, jak i na jakość uzgodnień kontraktowych.

#### 4. Podsumowanie i refleksja końcowa

Odpowiadając na trzy postawione we wprowadzeniu pytania, można sformułować trzy zasadnicze tezy i jedną refleksję ogólną.

Po pierwsze, zaistnienie *KSRR* w **przestrzeni strategicznego myślenia i działania ukierunkowanego na trwały rozwój Polski jest niewątpliwie korzystne i pożądane z punktu widzenia perspektywy i wyzwań, przed jakimi stoją obecnie polskie regiony.** *KSRR* może w sposób istotny wpłynąć na usprawnienie systemu zarządzania rozwojem kraju w takich obszarach, jak: efektywność instrumentów finansowych oraz ich lepsze ukierunkowanie terytorialne; wzmocnienie realnej odpowiedzialności samorządów wojewódzkich w zakresie ukierunkowania interwencji publicznej i tworzenia warunków do rozwoju regionów; krystalizacja ram systemowych i programowych prowadzenia polityki rozwoju w województwach. Z tego punktu widzenia polskie regiony niewątpliwie potrzebują *KSRR*.

Po drugie, *KSRR* może być **pewną inspiracją dla działań rozwojowych na poziomie regionalnym.** Jednak trzeba otwarcie stwierdzić, że – jako źródło nowych

kierunków czy form interwencji publicznej – *KSRR* nie proponuje elementów nowatorskich, wcześniej nieznanymi czy też niezdefiniowanymi w regionach. *KSRR* nie jest „kopalnią recept” na nową, lepszą ścieżkę rozwoju dla województw. Patrząc z tego punktu widzenia, trudno byłoby np. udowodnić konieczność aktualizacji strategii rozwoju województw wyłącznie w związku z pojawieniem się *KSRR* wśród dokumentów strategicznych w Polsce.

Po trzecie, **istnieje dużo istotnych ryzyk związanych z realizacją *KSRR*, które mogą w wydatny sposób ograniczyć pozytywne efekty wynikające z realizacji tej strategii.** Duża część z tych ryzyk ma bezpośredni związek z trudnościami, jakich należy się spodziewać w procesie zaplanowanej w *KSRR* „rewolucji” systemu kształtowania i realizacji polityki rozwoju przez nadanie jej wymiaru terytorialnego, zintegrowanego i selektywnego.

Śledząc proces powstawania *KSRR*, a także pierwsze miesiące jej realizacji, trudno oprzeć się wrażeniu, że *KSRR* jest jednak przede wszystkim istotną inspiracją dla działań rozwojowych rządu (a nie dla działań regionów). Ta inspiracja opiera się głównie na nowych (często nowatorskich jak na polskie warunki) mechanizmach realizacyjnych, które mają przyczynić się do osiągnięcia celów tej strategii.

Nie ma wątpliwości, że dla sukcesu *KSRR* bardziej istotny będzie sposób jej realizacji niż sama treść, w której nie odnajdujemy elementów mających cechy „strategicznego przełomu” w myśleniu o kierunkach rozwoju regionalnego w Polsce.

To, co jest największą wartością *KSRR*, to siła, z jaką przypomina ona wielu podmiotom odpowiedzialnym za prowadzenie różnych polityk publicznych o bardzo ważnych zasadach i mechanizmach organizacji i wspierania procesów rozwojowych, których wcześniej w kraju nie stosowaliśmy, lub byliśmy w ich stosowaniu bardzo niekonsekwentni. Inną istotną zaletą *KSRR* jest promowanie kontraktowych relacji w ramach wielopoziomowego zarządzania rozwojem. Współpraca oparta na kontrakcie terytorialnym, choć niewątpliwie trudna, wydaje się mocno uzasadnioną metodą godzenia procesu decentralizacji z koniecznością zapewnienia spójności podejmowanych działań rozwojowych.

## Literatura

- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Rada Ministrów, Warszawa, 13 lipca, 2010.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego*, Sejmik Województwa Pomorskiego, Gdańsk, 26 października, 2009.
- Raport z realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego w latach 2005-2009*, Zarząd Województwa Pomorskiego, Gdańsk, 23 grudnia, 2010.
- Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego*, Sejmik Województwa Pomorskiego, Gdańsk, 18 lipca, 2005.