



Analiza Instytutu Sobieskiego nr 72, wrzesień 2014 r.

dr hab. Tomasz Grzegorz Grosse, prof. UW

Jak w Polsce realizujemy politykę regionalną?

Wstępna ocena i rekomendacje



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl
www.fb.com/InstytutSobieskiego

Jak w Polsce realizujemy politykę regionalną?

Wstępna ocena i rekomendacje

Wprowadzenie¹

Na pierwszy rzut oka polityka regionalna w Polsce ma się bardzo dobrze. Dzięki członkostwu w Unii Europejskiej uczestniczymy w polityce spójności, której hojne fundusze umożliwiają realizację wielu inwestycji w polskich regionach. W tym celu powołano zresztą samorzady województw, których głównym zadaniem jest właśnie prowadzenie działań na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego w regionach. Niemniej bolączką tych samorządów jest to, że mają zbyt szczupłe środki własne dla prowadzenia samodzielnej polityki regionalnej. Z kolei polityka spójności jest w dużym stopniu scentralizowana (na poziomie europejskim i krajowym), co pozostawia samorządom dość wąski margines działań – zwłaszcza w zakresie planowania strategicznego. Nie ma również odpowiednich ram krajowej polityki rozwoju, tj. polityki niezależnej od funduszy europejskich. Czy w tej sytuacji samorzady województw mają odpowiednie podstawy dla pełnego rozwoju własnej polityki regionalnej? Czy polityka spójności stworzyła warunki dla rozwoju odpowiednich kompetencji w tym względzie wśród polskich samorządowców i urzędników regionalnych? Przed listopadowymi wyborami samorządowymi warto postawić takie pytania, gdyż polityka rozwoju jest podstawowym zadaniem samorządów województw. Celem niniejszej analizy jest próba wstępnej odpowiedzi na powyższe pytania, m.in. w oparciu o dostępne badania ewaluacyjne i opinie specjalistów. Ponadto, warto już teraz zastanowić się czym będą zajmowały się polskie województwa samorządowe, kiedy polityka spójności będzie stopniowo wygasać, co może nastąpić już za kilka lat wraz z rozwojem kraju.

Wpływ polityki spójności na programowanie rozwoju regionalnego

Cechą charakterystyczną polityki spójności jest dość daleko posunięta centralizacja zarządzania na szczeblu europejskim. Podstawowe ramy regulacyjne i finansowe są przyjmowane

¹ Niniejsza analiza bazuje na referacie wygłoszonym na konferencji organizowanej przez samorząd województwa zachodniopomorskiego w maju 2014 roku i na relacji spisanej na podstawie tego wykładu dostępnej na stronach internetowych urzędu marszałkowskiego.

w instytucjach unijnych, przez polityków Rady, Parlamentu Europejskiego i urzędników Komisji. Wypracowywanie rozwiązań dla polityki spójności odbywa się w trakcie procesu politycznego między instytucjami wspólnotowymi i w gronie państw członkowskich. Jednocześnie nie wszystkie państwa mają ten sam udział w kształtowaniu decyzji w UE. Politolodzy wskazują na to, że najczęściej do powiedzenia mają największy i najbardziej doświadczeni członkowie Wspólnoty². W przypadku polityki spójności są to najczęściej najbogatsze państwa Unii, które w największym stopniu finansują budżet UE³. Później następuje transfer europejskich wzorców i regulacji do państw członkowskich. Warto zauważyć, że na politykę rozwoju (lub strukturalną) w poszczególnych państwach wpływają zarówno prawo UE i formalne wytyczne KE, jak również nieformalne zalecenia instytucji wspólnotowych (zwłaszcza Komisji) towarzyszące uzgodnieniom dokumentów programowych i operacyjnych⁴.

Polska początkowo była biernym odbiorcą norm europejskich w zakresie polityki spójności. W niewielkim stopniu uczestniczyła w kształtowaniu rozwiązań na szczeblu unijnym. Dotyczy to zwłaszcza pierwszego okresu uczestnictwa w polityce spójności w latach 2004-2006. Ponieważ akcesja Polski do UE (w 2004 roku) nastąpiła w połowie wieloletnich ram finansowych, dlatego polski rząd nie brał udziału w negocjacjach kształtu polityki spójności na okres 2000-2006. Polskie władze jedynie przyjęły wcześniej wypracowane rozwiązania i skupiły się na ich jak najsprawniejszej aplikacji w warunkach krajowych.

Z biegiem czasu polski rząd w coraz większym stopniu uczestniczy w wypracowaniu ram przyszłej polityki spójności. Warto jednak podkreślić, że jest to udział urzędników i polityków szczebla rządowego, a tylko w niewielkim stopniu przedstawicieli samorządów województw (na tym etapie pracy uczestniczą oni jedynie w nieformalnych konsultacjach przede wszystkim organizowanych przez administrację rządową). Przykładowo w ramach przygotowywania nowej perspektywy budżetowej po roku 2013 i związanej z nią polityki spójności rząd RP przedstawiał kolejne oficjalne stanowiska. Aktywnie współpracował

² Szerzej na ten temat: T. G. Grosse (2008): *Europa na rozdrożu*, ISP, Warszawa, rozdz. 5.

³ A. Dür, G. Mateo (2010): *Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective 2007-13*, Journal of Common Market Studies, vol. 48, nr 3, 557-578; V. Rant (2010): *The 2007-13 Financial Perspective: Domination of National Interests*, Journal of Common Market Studies, vol. 48, nr 2, s. 347-372.

⁴ Camyar I. (2010): *Europeanization, Domestic Legacies and Administrative Reforms in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis of Hungary and the Czech Republic*, Journal of European Integration, vol. 32, nr 2, s. 137-155.

też z partnerami zagranicznymi (m.in. konsultował własne stanowisko z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, organizował spotkania z innymi ważnymi dla procesów decyzyjnych w UE państwami członkowskimi, był współtwórcą grupy "Przyjaciół polityki spójności" w trakcie negocjacji budżetowych). Przyszłość kolejnej perspektywy finansowej UE, w tym zwłaszcza w zakresie finansowania polityki spójności, stanowiła ważny priorytet programu polskiej Prezydencji w Radzie UE w 2011 roku⁵.

Niemniej – choć wpływ polskich polityków i urzędników rządowych na decyzje wypracowane na poziomie europejskim systematycznie rośnie – to w dalszym ciągu jest to polityka europejska, której podstawowe instytucje, zasady zarządzania i cele strategiczne są uzgadniane na szczeblu unijnym i w gronie 28 państw członkowskich. Szereg rozwiązań instytucjonalnych, organizacyjnych, kierunków merytorycznych, jak również funduszy inwestycyjnych tej polityki pochodzi z instytucji europejskich i musi być później implementowanych przez krajowe władze publiczne. Ponadto polityka spójności jest w dość znaczącym stopniu scentralizowana w gestii administracji rządowej (która doprecyzowuje zasady organizacyjne i działania programowe). Pozostawia to samorządowym władzom publicznym stosunkowo niewielkie pole działań programowych, bardziej w odniesieniu do ustalania szczegółów operacyjnych (i planowania operacyjnego), aniżeli planowania strategicznego.

Można zadać pytanie, czy polityka krajowa (a więc niezależna od finansowania europejskiego) jest w ogóle potrzebna, skoro szczodre fundusze na inwestycje w regionach zapewnia polityka spójności. Co więcej, nie sposób nie zauważyć, że dofinansowanie środków unijnych jest tak znaczące, że trudno znaleźć środki na osobną krajową politykę rozwoju regionalnego. Wyodrębnienie polityki krajowej w stosunku do europejskiej służy dwóm zasadniczym celom. Po pierwsze, należy określić własne (narodowe) cele rozwojowe, aby efektywnie współtworzyć polityki na szczeblu europejskim. Przykładowo niezbędna jest krajowa polityka regionalna, aby skutecznie negocjować kierunki europejskiej polityki spójności w kolejnej perspektywie budżetu UE. Po drugie, krajowe polityki rozwoju mogą realizować to, co nie zostanie objęte politykami

⁵ Por. *Program 6-miesięczny polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.*, przedłożony przez pełnomocnika rządu ds. przygotowania organów administracji rządowej i sprawowania przez RP przewodnictwa w Radzie UE, Dokument Rady Ministrów z 15 marca 2011 r., <http://www.prezydencjaue.gov.pl/obszary-przygotowa/programowanie>, 10.04.2011. Szerzej na ten temat: Grosse T. G. (2010): *Przyszłość polityki spójności UE – wyzwanie dla polskiej Prezydencji w UE*, [w:] J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk (red.): *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej*, Seria Wizje Europy 9, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010, s. 339-378.

unijnymi. Warto bowiem pamiętać o tym, że polityki UE powstają w wyniku negocjacji między instytucjami wspólnotowymi (głównie KE i Parlamentem Europejskim) oraz między 28 państwami członkowskimi. Jest to więc najczęściej wypadkowa różnych celów i interesów, nie zawsze w pełni odpowiadająca priorytetom Polski. Właśnie dlatego niezbędne są krajowe strategie rozwoju. Poza tym Polska powinna stopniowo przygotowywać się do sytuacji, kiedy wsparcie polityki spójności będzie coraz niższe, a jednocześnie nie zmniejszy się zapotrzebowanie dla działań polityki regionalnej. Przecież dysproporcje rozwoju między województwami (i w ramach województw) utrzymują się na dość wysokim poziomie, a w przypadku niektórych obszarów nawet się zwiększają. Dzieje się tak pomimo hojnego wsparcia udzielanego z polityki spójności.

W przypadku Polski krajowa polityka rozwoju istnieje w formie załączkowej i jest wyraźnie drugorzędna wobec polityki spójności, a także pozostaje pod silnym jej wpływem: organizacyjnym, merytorycznym i finansowym. Przykładem może być Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR)⁶, najważniejszy dokument dla krajowej polityki regionalnej. Analiza tego dokumentu wskazuje na to, że o ile wpływał on na polskie stanowisko negocjacyjne w sprawie przyszłości polityki spójności po roku 2013, o tyle daje niewielkie szanse realizacji tych priorytetów, które nie zostaną objęte finansowaniem europejskim. Autorzy KSRR szacują, że jedynie mniej niż 10 proc. wszystkich funduszy krajowych nie będzie powiązane bezpośrednio z dofinansowaniem programów europejskich. Wspomniane deklaracje, choć bardzo skromne, nie dają gwarancji ich spełnienia po roku 2013. Wcześniejsze nieudane doświadczenia funkcjonowania kontraktów wojewódzkich (tj. głównego instrumentu polityki krajowej), podobnie jak wielokrotne i nieskuteczne próby reformy finansów publicznych, każą spoglądać na te deklaracje z wyraźnym dystansem⁷.

Prowadzi to do wniosku, że Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego została faktycznie podporządkowana realizacji polityki spójności UE w Polsce. W niewielkim stopniu daje gwarancje na zbudowanie krajowych instytucji i instrumentów finansowych, autonomicznych wobec polityki europejskiej. Jest w tym obszarze formą intelektualnej „burzy mózgów”. Kreuje

⁶ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.

⁷ Szerzej: T. G. Grosse, M. Mackiewicz (2003): *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

wprowadzie interesujące pomysły, ale nie ma siły sprawczej, aby je zrealizować w praktyce. W tej sytuacji KSRR nie należy traktować jako dokumentu wzmacniającego system krajowej polityki rozwoju regionalnego. Analizowany dokument zgłasza jedynie pewne pomysły w tym względzie. Jest to wymowny przykład słabości krajowego systemu polityki rozwoju⁸.

W ten sposób polityka spójności niejako „zagłusza” politykę krajową. Absorbując zasadniczą większość środków inwestycyjnych, narzuca ramy organizacyjne i programowe, a także prowadzi do coraz silniejszej specjalizacji w zakresie programowania operacyjnego przy coraz słabszych kompetencjach w zakresie programowania strategicznego. Skutkuje również centralizacją programowania na szczeblu unijnym i w gestii władz krajowych, pozostawiając stosunkowo niewielki margines swobody programowania operacyjnego po stronie władz regionalnych i lokalnych.

Kolejną cechą zarządzania polityką spójności w Polsce jest nadmierne skupienie na absorpcji środków finansowych przy ograniczonej dbałości o ich jak najlepsze wykorzystanie dla rozwiązywania krajowych problemów rozwojowych. Towarzyszy temu niska efektywność planowania strategicznego w polskiej administracji⁹, co jak wspomniałem wynika z centralizacji tej polityki na szczeblu unijnym. Wymienione cechy są więc rezultatem dominacji polityki spójności nad krajową polityką regionalną, co przyczynia się do względnie słabej zdolności identyfikowania krajowych interesów rozwojowych wewnątrz polskiej administracji. Trudności w zakresie planowania strategicznego wynikają także z braku ciągłości programowania polityk publicznych w administracji. Jest to m.in. związane z dość częstymi zmianami wyborczymi koalicji rządowych lub zmianami obsady urzędniczej odpowiadającej za planowanie i implementację krajowych polityk publicznych.

Podstawą dla prowadzenia polityki rozwoju w Polsce powinny być krajowe dokumenty strategiczne i krajowe polityki. Tymczasem splot wielu czynników prowadzi do tego, że poza polityką spójności w Polsce niemal nie ma innych polityk rozwoju, być może za wyjątkiem działań ukierunkowanych na przyciągnięcie zewnętrznych inwestycji bezpośrednich oraz słabo

⁸ Podobna opinia i argumentacja: T. G. Grosse (2011): *Viel Geld, wenig Konzept. Polen Und die Europäische Strukturpolitik*, Osteuropa, vol. 61, nr 5-6 2011, s. 155-164.

⁹ *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*, EGO 2011, Warszawa, s. 187-192.

ze sobą skoordynowanych i pojedynczych programów wspierających małe i średnie przedsiębiorstwa¹⁰.

Problemy prowadzenia polityki rozwoju na poziomie regionalnym

Dotychczasowe rozważania wskazują na szereg trudności dla prowadzenia polityki rozwoju przez władze regionalne i lokalne. Wynikają one przede wszystkim z dominacji polityki spójności wśród wszystkich publicznych działań rozwojowych prowadzonych w Polsce, a także z silnej centralizacji tej polityki na szczeblu europejskim i rządowym. Ogranicza to tym samym możliwości inicjowania działań autonomicznych w ramach polityki spójności przez władze samorządowe. Planowanie polityki europejskiej jest na tym poziomie ograniczone w zasadzie do etapu operacyjnego (a więc nie dotyczy w gruncie rzeczy planowania strategicznego). W ten sposób administracja na szczeblu wojewódzkim i lokalnym skupia się przede wszystkim na absorpcji środków unijnych, zapewnieniu zgodności procedur z wymogami europejskimi, a mniej na rozwiązywaniu problemów lokalnych i regionalnych.

Potwierdzają to dokumenty samej polityki spójności. Eksperti zwracają m.in. uwagę na to, że dokumenty opracowywane na szczeblu regionalnym w Polsce w niewystarczającym stopniu skupiają się na rozwiązywaniu miejscowych dylematów rozwojowych i wykorzystaniu lokalnych zasobów dla rozwoju¹¹. Istnieją różnorodne kłopoty diagnozowania miejscowej sytuacji w województwach, a także brakuje umiejętności wykorzystania narzędzi polityki spójności do budowania endogenicznego (wewnętrznego) potencjału w danym regionie. Część tych problemów wynika z przyczyn prozaicznych – na przykład niedostatków informacji statystycznej o sytuacji gospodarczej i społecznej w danym województwie. Regiony starały się rozwiązywać te trudności, m.in. poprzez nawiązywanie współpracy z izbami skarbowymi bądź miejscowymi ośrodkami GUS, a także zakładały własne wyspecjalizowane jednostki zajmujące się monitoringiem sytuacji panującej w regionie.

Niemniej zasadnicze problemy deficytów diagnozy i planowania strategicznego dotyczą umiejętności urzędników i decydentów na szczeblu terytorialnym, jak również kultury

¹⁰ Szerzej: T. G. Grosse (2012): *W objęciach Europeizacji*, ISP PAN, Warszawa.

¹¹ *Umowa Partnerstwa – Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 20.05.2014, s. 29.

politycznej panującej w Polsce. Brakuje pomysłów na długofalowy rozwój regionu, miasta lub gminy. W konsekwencji nie ma klarownych priorytetów w dokumentach strategicznych. Pokutuje sektorowe podejście do rozwoju, a więc dość standardowe układanie dokumentów programowych według podziału nie na problemy rozwojowe, ale wedle sektorów gospodarczych i społecznych¹². Dodatkowo poszczególne priorytety i działania nie są ze sobą odpowiednio powiązane. Zamiast tego są nadmiernie rozproszone zarówno w układzie programowym (co można określić mianem *fragmentaryzacji merytorycznej*), jak i terytorialnym (*fragmentaryzacja przestrzenna*). Czasami decyzje inwestycyjne nie są odpowiednio przemyślane nie tylko z punktu widzenia strategii danego regionu, ale również możliwości finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego. Chodzi nie tylko o zdolność do pokrycia wkładu własnego dla przeprowadzenia jakiejś inwestycji, ale jej późniejszej utrzymania i zapewnienia rentowności. Kłopoty nadmiernego rozproszenia środków finansowych (a więc słabości ich koncentracji na wybranych działaniach) wynikają z braku umiejętności dokonywania strategicznego wyboru kierunków rozwoju, a więc podejmowania decyzji politycznej o wybranych (wiodących, a tym samym nielicznych) priorytetach strategicznych dla danej jednostki terytorialnej. Następnie szwankuje operacjonalizacja celów strategicznych w układzie przestrzennym danego regionu, co powinno zmierzać do definiowania głównych inwestycji i ich lokalizacji terytorialnej.

Osobnym problemem jest słabość sieci współpracy na obszarze większości województw. Chodzi na przykład o kooperację między różnymi jednostkami władz publicznych (samorządowych, ale również rządowych). Nie zawsze władze lokalne bądź regionalne znają plany inwestycji rządowych na terenie ich jednostki terytorialnej. Nie ma też z reguły właściwej współpracy między samorządami lokalnymi i samorządem województwa. Z jednej strony dotyczy to braku zaangażowania niektórych jednostek w planowanie rozwoju. Z drugiej strony istnieją trudności dokonania klarownego wyboru priorytetów rozwojowych, a zwłaszcza ich lokalizacji w danym województwie. Spory w tym względzie są najczęściej jedną z przyczyn nadmiernego rozproszenia prowadzonych inwestycji lub trudności uzgodnienia ważnych dla danego regionu projektów systemowych (czyli wiodących inwestycji prorozwojowych).

Jest to też przykład negatywnych zjawisk towarzyszących funkcjonowaniu demokracji na poziomie samorządowym. Dotyczą one nadmiernego upolitycznienia (lub upartyjnienia)

¹² *Ibidem*, s. 29.

w zakresie decyzji inwestycyjnych. Niejednokrotnie górę biorą uwarunkowania partyjne i wyborcze, a nie potrzeby merytoryczne wynikające z realizacji miejscowej strategii rozwoju¹³. Innym problemem jest brak transparentności decyzji dotyczących projektów systemowych, co niejednokrotnie wskazuje na słabe odniesienie tych decyzji do kryterium merytorycznego (tj. dokumentów strategicznych) oraz możliwość kierowania się względami polityki partyjnej. Przykładem tego zjawiska może być też nieformalna praktyka "załatwiania" sobie projektów w Warszawie przez polityków wywodzących się różnych województw.

Realizacja regionalnych programów operacyjnych (RPO) w ramach polityki spójności stała się okazją do wzmocnienia relacji z bliższym otoczeniem, przede wszystkim beneficjentami prywatnymi, jednostkami samorządu terytorialnego z terenu województwa, instytucjami otoczenia gospodarczego, naukowymi i akademickimi oraz ekspertami. Służyło to budowaniu sieci kooperacyjnej na potrzeby polityki regionalnej, która będzie przydatna w kolejnych okresach budżetowych polityki spójności, a potencjalnie może zostać też wykorzystana w ramach krajowej polityki regionalnej. Przykładowo w większości województw pozytywnym elementem tej sieci współpracy okazały się firmy konsultingowe, które oferowały swoją pomoc dla beneficjentów, zwiększając tym samym ich udział w programie (zwłaszcza firm) oraz poprawiając jakość i zgodność z przepisami składanych projektów konkursowych. Ujawniły się też pewne problemy dotyczące omawianych sieci. Wśród nich wymienić należy słabość potencjału innowacyjnego w regionie i brak odpowiedniego współdziałania administracji, podmiotów naukowo-badawczych oraz przedsiębiorstw¹⁴. Tak jak wspomniałem nie zawsze zapewniającą koordynację między samorządami terytorialnymi z obszaru województwa.

W czasie realizacji RPO stopniowo rozwijano współpracę horyzontalną z przedstawicielami innych województw, która może być źródłem dodatkowych informacji, wykorzystania najlepszych doświadczeń i współpracy w trakcie negocjacji z przedstawicielami rządu. Była ona prowadzona na szczeblu kierowniczym w ramach Konwentu Marszałków Województw RP, odbywała się też przy okazji spotkań z władzami centralnymi (przede wszystkim w ramach licznych spotkań organizowanych przez resort rozwoju regionalnego). Była to okazja

¹³ Por. T. G. Grosse (2006): *Analiza zagrożeń korupcyjnych w systemie zarządzania Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (2004-2006)*, Studia Regionalne i Lokale, Nr 4 (26), s. 19-41.

¹⁴ Wywiad przeprowadzony na potrzeby niniejszej analizy z urzędnikiem jednego z urzędów marszałkowskich.

do wykorzystania doświadczeń innych województw przy realizacji RPO, a także wymiany informacji lub wypracowania wspólnego stanowiska. W przypadku niektórych województw ważnym obszarem dla tej współpracy były kontakty z pracownikami innych województw zaangażowanych w inicjatywę JEREMIE. Rozwój omawianej współpracy sieciowej jest pozytywnym doświadczeniem polityki spójności, a jednocześnie niezbędnym czynnikiem skutecznej polityki rozwoju prowadzonej na szczeblu regionalnym.

Wnioski i rekomendacje

Podsumowując dotychczasowe rozważania warto zwrócić uwagę na główne konsekwencje europeizacji polityki rozwoju w Polsce. Po pierwsze jest ona silnie podporządkowana wzorcom polityki spójności. Widoczna jest też dość dobrze miejscowa tradycja administracyjna, czego wyrazem są m.in. dość niskie kompetencje w zakresie planowania strategicznego, wysoki poziom nieufności wewnątrz struktur biurokratycznych i deficyt postawy służebnej wobec społeczeństwa. Po drugie, polityka rozwoju jest zbyt mocno scentralizowana, co ogranicza możliwości prowadzenia tej polityki na szczeblu terytorialnym. W konsekwencji administracja publiczna jest przede wszystkim odbiorcą wzorców europejskich, a w znacznie mniejszym stopniu aktywnie uczestniczy w wypracowywaniu polityki regionalnej. Po trzecie, trudno mówić o wykształceniu się krajowej polityki strukturalnej, która byłaby autonomiczna lub nawet nadrzędna wobec unijnej polityki spójności. Jest to objaw słabości krajowej myśli strategicznej i braku umiejętności identyfikowania najważniejszych dla rozwoju kraju interesów i celów działania. Jest to również skutek braku reformy systemu finansów publicznych, która umożliwiłyby wyodrębnienie odpowiednich funduszy inwestycyjnych przeznaczonych na krajową politykę rozwoju.

Na zakończenie chciałbym przedstawić najważniejsze rekomendacje wynikające z analizy przedstawionej w niniejszej analizie. Jako pierwszą proponuje działania zmierzające do ustanowienia krajowej polityki regionalnej. Dotyczy to przede wszystkim zbudowania odpowiednich instytucji po stronie rządu, które byłyby podstawową dla tej polityki nie tylko na płaszczyźnie programowej, ale przede wszystkim operacyjnej i finansowej. Taka rekomendacja wynika również z tego, że finansowanie z polityki spójności będzie słabło (wraz z rozwojem gospodarczym Polski, ale również w wyniku zmian politycznych wynikających

z kryzysu strefy euro¹⁵). Działania dotyczące powołania krajowej polityki rozwoju powinny uwzględniać reformę finansów publicznych i wyodrębnienie działań po stronie poszczególnych ministerstw, które można byłoby zaliczyć do polityki regionalnej państwa. Istotne znaczenie ma zwłaszcza zbudowanie silnej polityki przemysłowej i innowacyjnej oraz jej bliskie powiązanie z polityką regionalną. Ponadto, niezbędna jest decentralizacja finansów publicznych, a zwłaszcza wzmocnienie dochodów własnych samorządów województw. Tylko w ten sposób mogą one podjąć aktywną rolę na polu polityki regionalnej, a także przygotować się stopniowo do sytuacji, kiedy finansowanie europejskiej polityki spójności będzie gasło.

W polityce regionalnej realizowanej przez władze samorządowe (w tym także w ramach polityki spójności) niezbędne jest poprawienie planowania strategicznego. Należy wzmacniać działania, które zmierzają w kierunku budowania potencjału endogenicznego danego regionu. Ważna jest też umiejętność wskazywania klarownych celów strategicznych. Duże znaczenie ma to, aby starać się zbudować politykę nastawioną na realizowanie tych celów, a nie jedynie absorpcję (europejskich bądź krajowych) środków pomocowych. W ramach polityki spójności po roku 2013 instrumentem pozwalającym przynajmniej potencjalnie na tego typu nastawienie strategiczne mogą być tzw. inteligentne specjalizacje regionalne¹⁶. Kampania wyborcza do samorządów województw jest okazją dla przeprowadzenia debaty publicznej nad priorytetami i głównymi inwestycjami polityki regionalnej, tymczasem może zostać zdominowana przez logikę polityki ogólnokrajowej. Będzie temu służyć wcześniej opisana centralizacja programowania, jak również i to, że duża część decyzji w tym zakresie została już podjęta w ramach wcześniejszych prac nad programami polityki spójności na lata 2014-2020.

Duże znaczenie ma to, aby ściślej koordynować planowanie strategiczne (wybór celów) z planowaniem operacyjnym (wybór inwestycji) oraz z planowaniem przestrzennym (lokalizacja tych inwestycji w danym regionie). Dla osiągnięcia odpowiedniej spójności w tym względzie niezbędna jest poprawa współpracy między samorządami terytorialnymi z obszaru danego

¹⁵ Szerzej: T. G. Grosse (2012): *Debate on the cohesion policy during the Euro crisis*, [w:] *European economic integration and convergence*, B. Józwiak, T. Stępniewski (red.), Yearbook of the Institute of East-Central Europe, Vol. 10, Issue 6, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin, s. 11-26; T. G. Grosse (2012): *Uwagi na temat wybranych aspektów dyskusji o polityce spójności po roku 2013*, [w:] J. Olbrycht, T. G. Grosse, M. Kozak, F. Kuźnik, L. Palmen, M. Sapała, J. Woźniak (red.): *Ramy prawne europejskiej polityki spójności na lata 2014–2020 w opiniach ekspertów*, Wydawnictwo „Wokół nas” na zlecenie Think Silesia, Gliwice, s. 9-18.

¹⁶ Szerzej: T. G. Grosse (2013): *Inteligentna specjalizacja w Polsce. Czy potrafimy wykorzystać szansę?* Samorząd Terytorialny, rok XXIII, nr 10 (274), październik, s. 5-15.

województwa. Być może należałoby rozważyć zwiększenie kompetencji samorządów województw w zakresie planowania przestrzennego, zwłaszcza związanego z lokalizacją systemowych projektów inwestycyjnych. Dodatkowo należy dalej rozwijać sieci kooperacji w regionie oraz z otoczeniem poza-regionalnym. Obejmuje to nie tylko współpracę wertykalną między województwem a władzą centralną (tj. Komisją Europejską lub resortem rozwoju regionalnego), ale także horyzontalną, a więc pomiędzy samorządami z różnych województw. Wreszcie wyzwaniem pozostaje zmiana mentalności administracyjnej, a zwłaszcza krzewienie postawy służebnej wobec społeczności województwa i lokalnych.