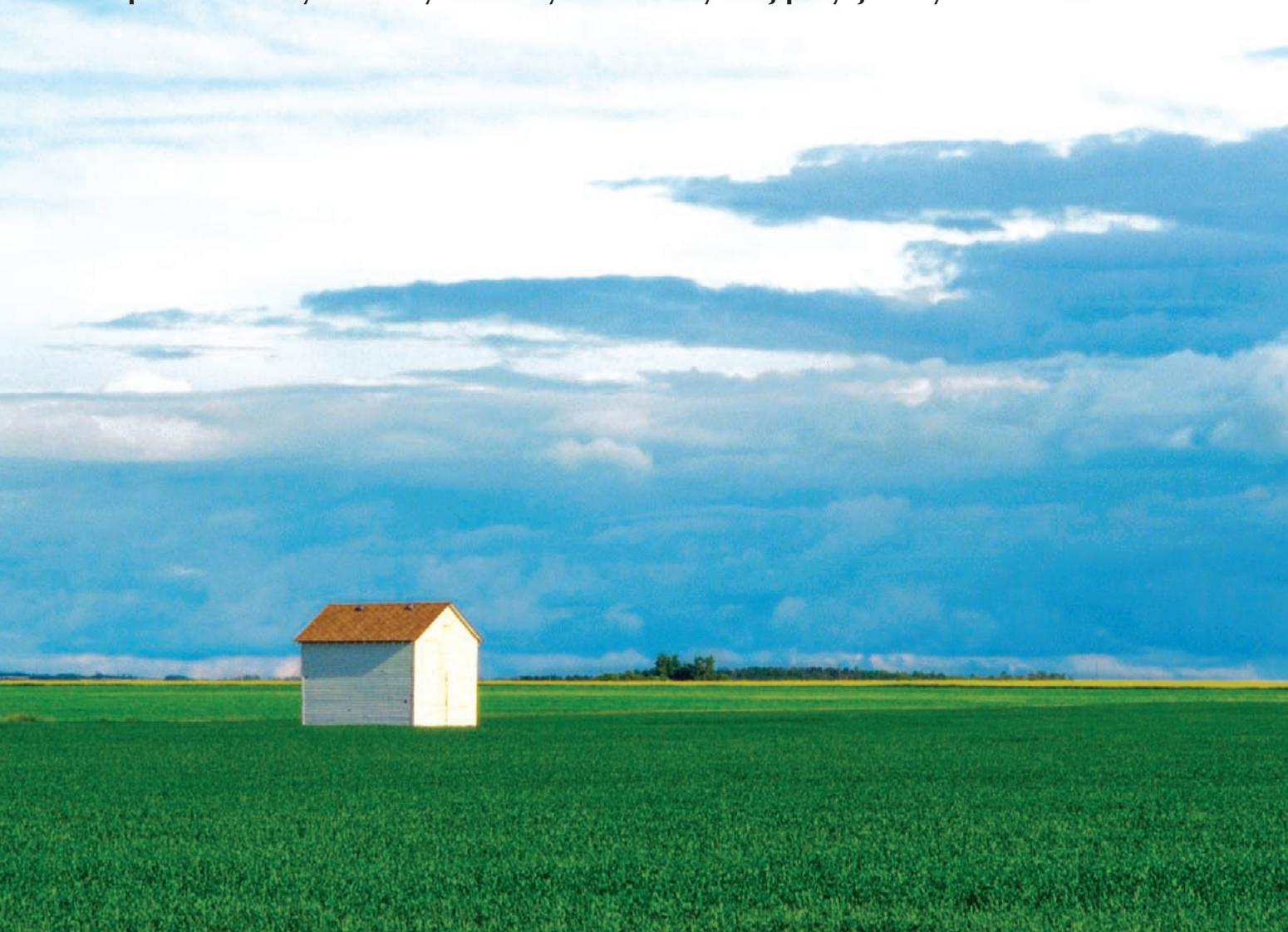


Konkurencyjność polskich regionów

JERZY MAŁKOWSKI

Podlegają tym samym prawom, co przedsiębiorstwa na wolnym rynku. Dążąc do zapewnienia mieszkańcom jak najlepszych warunków życia, regiony muszą współzawodniczyć o zdobycie i utrzymanie korzystnej pozycji na rynku.



Dla konkurencyjności regionów ogromne znaczenie ma skala odczuwanych i demonstrowanych potrzeb mieszkańców. Przekładają się one na popyt na inwestycje i są zachętą dla potencjalnych inwestorów. Czynnikiem ten jest zwykle nazywany atrakcyjnością inwestycyjną regionów i może się odnosić

zarówno do inwestorów wewnętrznych, a więc działających na terenie danego regionu, jak i zewnętrznych. W tym drugim przypadku możemy mieć ponadto do czynienia zarówno z inwestorami krajowymi, jak też zagranicznymi. Szczególnym przypadkiem atrakcyjności inwestycyjnej każdego z regionów jest

jego umiejętność pobudzania innowacji. Chodzi o zdolność do stawiania się regionem innowacyjnym. Sytuacja taka jest zwykle efektem wytworzenia się sieci silnych powiązań. Są one wynikiem współdziałania różnych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz jednostek badawczo-rozwojowych.

Nabiera to szczególnego znaczenia właśnie teraz, gdy jednym z kryteriów oceny każdego podmiotu zaangażowanego w realizację polityki spójności UE jest jego zdolność do realizacji odnowionej strategii lizbońskiej. Chodzi przede wszystkim o kreowanie działań proinnowacyjnych w regionie, budowanie gospodarki opartej na wiedzy, rozwój społeczeństwa informacyjnego itp.

Kapitał ludzki i infrastruktura

Wśród najważniejszych czynników wpływających na rozwój miejscowości lub regionu, nadających określony stopień atrakcyjności inwestycyjnej tym terenom, należy wymienić kapitał ludzki. Nie tyle wynika on z liczby mieszkańców, ile z posiadanego przez nich wykształcenia, umiejętności oraz zasobu doświadczenia życiowego. Istotne są też cechy charakteru i związane z nim postawy życiowe, zwłaszcza przedsiębiorczość. Nie bez znaczenia jest stan świadomości społecznej oraz posiadane umiejętności komunikowania się ze sobą.

Liczba mieszkańców może mieć znaczenie dla określenia konkurencyjności regionu oraz dokonania oceny atrakcyjności inwestycyjnej tego obszaru. Ten czynnik nie ma jednak decydującego wpływu na ustalenie wartości kapitału ludzkiego, a powinien być uwzględniany przy określaniu wielkości zasobów pracy, jakimi dysponuje region. Gęstość zaludnienia ma też wpływ na szacowanie miejscowego popytu na rozmaite dobra, jakie są niezbędne dla zaspokajania życiowych potrzeb jego mieszkańców. Określa zatem poziom chłonności rynku na danym obszarze, co powinno być uwzględniane przy klasyfikacji regionów z punktu widzenia ich konkurencyjności.

Zakres oraz skala możliwości wszechstronnego wykorzystania miejscowego (regionalnego, gminnego oraz powiatowego) potencjału ludzkiego, wynika w znacznym stopniu z istniejących i funkcjonujących w danym regionie rozwiązań instytucjonalnych. Porządkują one zasoby ludzkie oraz wpływają na jakość zarządzania nimi. Dotyczy to zarówno struktury organizacyjnej, sprawności działania administracji państwowej i samorządowej, jak też liczebności oraz efektywności instytucji, które

mogą mieć wpływ na stan świadomości i aktywność miejscowej społeczności. Mowa tu o placówkach edukacyjnych, środkach społecznego przekazu, instytucjach społeczeństwa obywatelskiego itp. W tej kategorii należy również rozpatrywać ogół rozwiązań służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego poszczególnych regionów, co w dzisiejszych czasach odgrywa coraz większą rolę w ustalaniu poziomu ich konkurencyjności.

Nie mniej ważne są cechy rzeczowe charakteryzujące region. Składają się na nie walory naturalne, wynikające zarówno z położenia geograficznego, sprzyjającego działalności gospodarczej ukształtowania terenu, miejscowych warunków klimatycznych, z posiadanych bogactw naturalnych.

Do cech rzeczowych należy zaliczyć wszystkie podmioty gospodarcze, zakła-

dy produkcyjne, które tworzą potencjał produkcyjny i usługowy, a także ogół wyposażenia technicznego, jakim ten region dysponuje.

W tym drugim przypadku chodzi o lokalne i regionalne sieci, jak:

- infrastruktura drogowa i komunikacyjna,
- techniczna (linie energetyczne, łącznościowe i wodociągi),
- urządzenia ochrony środowiska naturalnego (system kanalizacji, oczyszczalnie ścieków, składowiska i spalarnie odpadów stałych itp.),
- infrastruktura społeczna (edukacyjna, upowszechniania kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej, sportu i turystyki),
- infrastruktura finansowa (placówki bankowe, instytucje ubezpieczeniowe, fundusze poręczeniowe i pożyczkowe, firmy leasingowe).





Nie ulega wątpliwości, że to właśnie zakres, stan i sprawność funkcjonowania tej infrastruktury jest jednym z głównych uwarunkowań, jakie obecnie biorą pod uwagę potencjalni inwestorzy.

Oprócz wymienionych uwarunkowań realnych znaczenie mogą mieć czynniki niedoceniane, jak opracowywane dla miejscowości lub regionu programy i plany. Wskazują one zarówno optymalne kierunki wykorzystywania wszelkich lokalnych oraz regionalnych zasobów o potencjale rozwojowym, jak też sposoby ich rozwijania, a także pomnażania.

Wiadomo, że niektóre z tych dokumentów wpływają w sposób bezpośredni na możliwości, skalę i zakres inwestycji podejmowanych w terenie. Mamy z tym do czynienia w przypadku planów

zagospodarowania przestrzennego. Podkreślić należy, że także inne plany oraz programy (mimo iż w momencie ich sporządzenia najczęściej nie prze-

Znaczenie regionów w Unii Europejskiej jest tak duże, bo to one są głównym podmiotem wspólnotowej polityki spójności, zwanej także polityką strukturalną.

sądzą o niczym, a tylko określają perspektywy dalszego rozwoju określonych miejscowości oraz regionów) mogą stanowić istotną zachętę dla potencjalnych inwestorów, co wzmacnia pozycję konkurencyjną regionów.

Różnego rodzaju strategie, programy i plany rozwoju były sporządzane u nas już od wielu lat na szczeblu gmin, powiatów oraz województw.

Niekiedy nawet jeszcze w okresie poprzedzającym transformację systemową, zapoczątkowaną w naszym kraju w roku 1989. Znaczenie tych dokumentów wyraźnie wzrosło dopiero w wyniku akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Głównie ze względu na rolę, jaką polityka regionalna odgrywa w funkcjonowaniu wspólnot od początku ich istnienia. Dokumenty nabierają takiego znaczenia, gdyż stanowią podstawę do uzyskania przez dany region wsparcia za pomocą środków strukturalnych Unii Europejskiej. Może to stanowić zachętę do podejmowania na tym obszarze



różnorodnych inwestycji o charakterze komplementarnym do projektów wspieranych środkami unijnymi.

Finansowanie publiczno-prywatne

Znaczenie regionów w Unii Europejskiej jest tak duże, bo to one są głównym podmiotem wspólnotowej polityki spójności, zwanej także polityką strukturalną. Jednym z podstawowych instrumentów tej polityki jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) utworzony w 1975 roku. Podstawowym celem funkcjonowania funduszu, zgodnie z art. 160 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, jest „przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez niwelowanie różnic w poziomach rozwoju oraz zacofania regionów”. W ten sposób EFRR oddziałuje na rzecz zwiększenia spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, dążąc do wzmocnienia pozycji regionów, bierze przede wszystkim pod uwagę działalność gospodarczą. W związku z tym udziela wsparcia przedsiębiorstwom, które działają na tych obszarach w celu wzmocnienia ich konkurencyjności oraz tworzenia trwałych miejsc pracy. Dlatego środki funduszu kierowane

są w pierwszej kolejności na wspieranie takich celów, jak:

- innowacyjność i gospodarka oparta na wiedzy,
- zwiększenie regionalnych możliwości w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego,
- stymulacja przedsiębiorczości,
- wzmocnienie inżynierii finansowej, szczególnie w przypadku przedsiębiorstw związanych z gospodarką opartą na wiedzy.

EFRR finansuje różnorodne inwestycje infrastrukturalne (zarówno transportowe, jak i telekomunikacyjne), rozwiązania sprzyjające ochronie środowiska naturalnego, rozbudowę bazy turystycznej, instytucji kultury, a także oddziałuje na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz współpracy przygranicznej.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego nie ogranicza się tylko do działania na rzecz wzmacniania pozycji konkurencyjnej poszczególnych regionów, lecz wychodzi poza ten zakres, realizując cel, jakim jest europejska współpraca terytorialna. Wsparcie udzielane jest na:

- rozwój transgranicznych działań gospodarczych i społecznych;
- tworzenie i rozwój współpracy ponadnarodowej (w tym współpracy dwustronnej pomiędzy regionami nadmorskimi);
- zwiększenie skuteczności polityki regionalnej poprzez promowanie

i współpracę międzyregionalną, tworzenie sieci i wymianę doświadczeń pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi.

Bezpośrednio po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku kierunki rozwoju naszych regionów (województw), wspieranych unijnymi środkami strukturalnymi, zapisano w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006 (ZPORR). Został on przygotowanym na szczeblu centralnym dla całego kraju. Program ten stanowił ważny element realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006, określającego główne kierunki i sposoby wykorzystania przez nasz kraj wspólnotowych środków strukturalnych w pierwszym okresie po naszej akcesji do Unii.

Ze względu na sposób tworzenia, a w szczególności finansowania ZPORR, wpływ regionów na jego główne cele oraz zawartość był z konieczności dość ograniczony. Mimo to już dziś możemy z całą pewnością stwierdzić, że realizacja zadań ujętych w ramach tego programu wywarła (i nadal wywiera, gdyż praca nad jest wciąż w toku) liczący się wpływ na rozwój wszystkich naszych województw.

Jednak dopiero teraz w ramach realizacji polityki spójności Unii Europejskiej, w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013, obserwujemy jak kształtuje się nowa jakość. Nastą-

piło to w wyniku nadania wszystkim województwom (a ściśle biorąc ich urzędowi marszałkowskiemu) pełnej samodzielności w przygotowaniu programów regionalnych na ten okres. Każde z naszych województw (czyli zgodnie z nomenklaturą unijną, każdy region na poziomie NUTS 2) samodzielnie opracowało, wynegocjowało z Komisją Europejską i wreszcie doprowadziło do zatwierdzenia regionalny program operacyjny (RPO). Stało to się możliwe, gdyż z tych regionów zostały przyznane środki publiczne na pokrycie kosztów realizacji zadań ujętych w programie. Pochodzą one z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (85 proc.), a także z budżetu krajowego i stanowią podstawowe źródło finansowania przedsięwzięć w ramach każdego RPO. Dodatkowym źródłem są środki prywatne, wydatkowane przede wszystkim przez przedsiębiorstwa, ubiegające się o pomoc publiczną na pokrycie kosztów kwalifikowanych. Suma środków, jakimi będą dysponować poszczególne regiony, na działalność rozwojową w obecnej perspektywie finansowej lat 2007–2013, staje się automatycznie jednym z najważniejszych czynników podnoszących poziom atrakcyjności regionów w oczach inwestorów.

Jakie problemy, takie programy

Już prace nad przygotowaniem przez poszczególne województwa regionalnych programów operacyjnych stały się przyczynkiem do umocnienia regionów. Głównie za sprawą określenia potrzeb rozwojowych i zmobilizowanie odpowiednich sił społecznych, niezbędnych do sprawnego planowania. Dalsze wzmocnienie konkurencyjności tych regionów nastąpi po zrealizowaniu zadań przewidzianych w programach, a tym samym dzięki zaabsorbowaniu środków przeznaczonych na wsparcie projektów przez Unię Europejską.

Chociaż prace nad kolejnymi wersjami projektów regionalnych programów operacyjnych były prowadzone przez urzędy marszałkowskie w sposób niezależny, układ treści poszczególnych RPO jest zbliżony. To podobieństwo wynika z układu i zawartości doku-

mentów sporządzonych na szczeblu centralnym. Głównie chodzi tu o Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, publikowane też jako Narodowa Strategia Spójności, a zaakceptowane przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r., oraz instrukcje Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Jest to też wynik znacznego podobieństwa problemów, z jakimi borykają się poszczególne regiony. Dodatkowym czynnikiem, dzięki któremu mamy tak wiele cech wspólnych w regionalnych programach operacyjnych, były wymagania Komisji Europejskiej, która jako organ negocjujący, a następnie akceptujący wszystkie projekty RPO, w naturalny sposób dążyła do ujednolicenia przedkładanych jej dokumentów.

Już prace nad przygotowaniem przez poszczególne województwa regionalnych programów operacyjnych stały się przyczynkiem do umocnienia regionów.

W strukturze prawie wszystkich regionalnych programów operacyjnych opracowanych przez nasze województwa daje się wyróżnić dziesięć podstawowych obszarów tematycznych:

- 1) diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa (często wzbogacona jeszcze za pomocą analizy SWOT);
- 2) zakres dotychczasowej pomocy publicznej dla regionu (zarówno krajowej, jak też zagranicznej – obejmującej przede wszystkim programy przedakcesyjne UE);
- 3) strategia rozwoju regionu (w tym w ramach realizacji RPO);
- 4) opis szczegółowych zadań RPO (priorytety lub osie priorytetowe);
- 5) plan finansowy;
- 6) przepisy wykonawcze (zarządzanie RPO);
- 7) ocena ex-ante RPO;
- 8) prognozy oddziaływania RPO na środowisko naturalne;
- 9) przebieg konsultacji społecznych projektu RPO;
- 10) załączniki.

Przedstawiona z konieczności w sposób bardzo skrótowy analiza zawartości po-

szczególnych regionalnych programów operacyjnych uwidacznia jednoznacznie wyraźną analogię ich struktury do kierunków oraz układu tematycznego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013.

Istota prawidłowego przygotowania każdego regionalnego programu operacyjnego, zgodnego z oczekiwaniami społecznymi, jak też sprzyjającego sprawnemu procesowi realizacji, powinna polegać na opracowaniu oraz na odpowiednim połączeniu dwóch głównych jego elementów:

1) części programowej, w której określamy, co i jak ma być wykonane w istniejących warunkach;

2) części finansowej, w której ustala się, ile to będzie kosztowało i z jakich źródeł będą pochodziły środki.

Pytania o to, który z tych dwóch podstawowych elementów jest ważniejszy, nie ma większego sensu, gdyż żadna z tych części dokumentu programowego nie powinna być rozpatrywana w oderwaniu od drugiej.

Uwarunkowania psychologiczne i socjologiczne sprawiają, że powszechne zainteresowanie odbiorców koncentruje się zwykle wokół części programowej

dokumentu. Wyraźnie formułuje ona perspektywę dla społeczeństwa, odpowiada na jego aktualne potrzeby i oczekiwania. Duże znaczenie ma też to, że jest ona najbardziej zrozumiała dla większości osób czytających program. Część finansowa programów odnosi się do kwestii bardziej złożonych, a często nawet dość trudnych do zgłębienia przez osoby bez odpowiedniego przygotowania. Bez zaopatrzenia jej w niezbędne wyjaśnienia i komentarze – z reguły nie budzi większych emocji. Jest to swoisty paradoks, gdyż w praktyce istnieje wiele przykładów na to, że część programowa niektórych dokumentów bardzo często może mieć charakter życzeniowy. Dopiero od trafności założeń finansowych zależy sukces całego programu. Należy w tym miejscu otwarcie oraz krytycznie stwierdzić, że we wszystkich naszych RPO widać właśnie wyraźną dominację części programowej, przy jednocześnie skromnym odnoszeniu się do zagadnień związanych z finansowaniem planowanych przedsięwzięć. Wzmocnienie pozycji konkurencyjnej tych regionów wymaga prawidłowego oszacowania kwot niezbędnych do realizacji ustalonych

zadań i następnie uzyskanie tych środków w formie rozliczenia poniesionych kosztów przeprowadzonych procesów realizacyjnych.

Kierunki rozwoju i ich finansowanie

Zasadnicze miejsce we wszystkich rozpatrywanych regionalnych programach operacyjnych zajmuje prezentacja ustalonych dla poszczególnych województw priorytetów (osi priorytetowych). Zawierają one omówienie podstawowych kierunków oraz właściwej zawartości rzeczowej tych programów. Ze względu na konieczność koncentracji sił i środków finansowych, jakie zostały przyznane tym regionom na lata 2007–2013, liczba priorytetów (osi priorytetowych) we wszystkich RPO jest raczej umiarkowana. Waha się od sześciu do dziesięciu (ujmując w tym priorytety pomocy technicznej). Tę powściągliwość w procesie programowania należy ocenić pozytywnie. Z całą pewnością zapobiega ona nadmiernemu rozproszeniu kierunków działania, posiadanych sił oraz środków, a to powinno sprzyjać prawidłowej realizacji opracowanych przez nie programów. Zróżnicowanie, jakie występuje w tym zakresie w poszczególnych województwach, zostało przedstawione w poniższym zestawieniu.

Liczba priorytetów/osi priorytetowych w RPO poszczególnych województw	
dolnośląskie	10
podkarpackie	7
kujawsko-pomorskie	8
podlaskie	7
lubelskie	9
pomorskie	10
lubuskie	6
śląskie	10
łódzkie	7
świętokrzyskie	7
małopolskie	9
warmińsko-mazurskie	8
mazowieckie	8
wielkopolskie	7
opolskie	7
zachodniopomorskie	9

Źródło: Opracowanie własne

Łącznie daje to 129 priorytetów w całym kraju (w tym w każdym województwie po jednej pozycji dotyczącej pomocy technicznej).

Tematyka priorytetów i osi priorytetowych wskazanych do realizacji w ramach programów operacyjnych poszczególnych województw jest zbliżona do siebie. Zarówno ze względu na znaczne podobieństwo w zakresie trudności rozwojowych, jakie ujawniają się w układzie regionalnym Polski, jak też z uwagi na różnorodne potrzeby ekonomiczne oraz społeczne, z jakimi mamy do czy-

Dotacje rozwojowe będą przyznawane na podstawie wniosków, zawierających planowany harmonogram wydatkowania określonych środków w poszczególnych kwartałach danego roku.

nienia we wszystkich województwach. Dlatego niezależnie od występowania specyficznych cech w poszczególnych regionalnych programach operacyjnych można stwierdzić, że pierwszoplanowe znaczenie dla wszystkich województw mają następujące kierunki działania:

- wsparcie przedsiębiorczości oraz innowacyjności, w tym rozwoju instytucji otoczenia biznesu, ułatwiających działalność inwestycyjną przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich,
- rozwój infrastruktury technicznej, zwłaszcza transportowej, lecz także energetycznej (szczególnie jej elementów wykorzystujących odnawialne źródła energii),
- ochrona środowiska naturalnego,
- rozwój społeczeństwa informacyjnego,
- rozbudowa infrastruktury społecznej (edukacyjnej, ochrony zdrowia, upowszechniania kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego),
- rozwój turystyki,
- rewitalizacja obszarów miejskich.

Nie ulega wątpliwości, że to właśnie kierunki działania i wynikające z nich konkretne przedsięwzięcia inwestycyjne będą miały podstawowe znaczenie dla wzmacniania pozycji konkurencyjnej regionów w latach 2007–2013.

W toku procesu programowania oraz w wyniku prowadzonych konsultacji społecznych, w obrębie powyższych priorytetów we wszystkich RPO, zostały wyodrębnione konkretne działania oraz poddziałania programów. Wskazano beneficjentów pomocy, ustalono wskaźniki służące ocenie stopnia realizacji zadań przyjętych w programach.

Głównym celem sporządzania regionalnych programów operacyjnych w województwach jest stworzenie w obecnej perspektywie finansowej jak najlepszych

warunków do efektywnego wykorzystywania środków publicznych. Należałoby oczekiwać, że zagadnienia problematyki finansowej, w tym zwłaszcza dotyczące absorpcji środków unijnych, jakie dla danego obszaru wynikają z realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013, zajmą podczas miejsce we wszystkich dokumentach. Oczekiwania te, niestety, w praktyce pozostały bardzo daleko od spełnienia.

Zawartość analizowanych RPO wyraźnie potwierdza tezę, że zagadnienia finansowe w tych dokumentach nie są traktowane z należytą uwagą. Wskazuje na to między innymi fakt, że we wszystkich tych programach planom finansowym poświęcono zaledwie 5–9 stron, a więc po kilka procent objętości dokumentów. Ograniczają się one z reguły do tabel, wskazujących źródła oraz zakres finansowania poszczególnych zadań programów. Zwykle nie zawierają szerszych komentarzy na ten temat ani wyjaśnień.

Biorąc pod uwagę, że omawiane dokumenty programowe powstawały w znacznej mierze w związku z zagadnieniami natury finansowej, wynikającymi ze wsparcia uzyskiwanego przez Polskę w ramach wykorzystania środków strukturalnych Unii Europejskiej, wydaje się, że problemom tym należałoby poświęcić więcej miejsca. Wynika to zarówno z kwoty środków, jakie regiony mają zamiar zaangażować w realizację swych programów (ponad 23,3 mld euro), jak też ze znacznego stopnia skomplikowania procesu finansowania przedsięwzięć, stanowiących przedmiot tych programów. Tylko pod tym warunkiem możliwe będzie wzmocnienie konkurencyjności naszych regionów na tle