

LOKALNY WYMIAR POLITYKI SPÓJNOŚCI

Streszczenie:

Celem artykułu jest krytyczna analiza prowadzonej w Polsce polityki rozwoju osadzonej w ramach polityki spójności zawężonej do instytucjonalnego wymiaru lokalnego. Analiza literatury oraz wtórnych źródeł danych połączone z obserwacją pozwalają twierdzić, iż stosowane dotychczas rozwiązania okazały być się nie w pełni skuteczne. Przypadkowość wielu działań realizowanych przez polskie samorządy, ich niedopasowanie do istniejących potrzeb, a przede wszystkim niewielki związek z rozwojem strategicznym, to w dużej mierze efekt słabości struktur publicznych zaangażowanych w politykę spójności. Począwszy od programowania, poprzez wdrażanie poszczególnych projektów po ich ewaluację liczne działania są w praktyce nieskoordynowane na poziomie kraju i województw. Ponadto nader często osadzone są w układach doraźnych przedsięwzięć, a często wątpliwych zależności, co sprawia, że ostatecznie mają niewielki związek z rozwojem. Dochodząca do tego nadmierna konsumpcja okupowana kredytami przerzucanymi na kolejne pokolenia jest wyrazem krótkowzroczności, egoizmu, a być może bezmyślności.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, polityka spójności, rozwój, samorząd terytorialny, Unia Europejska.

Wprowadzenie

Polityka spójności, zamiennie określana jako polityka regionalna, będąca jedną z naczelných polityk Unii Europejskiej (UE) zakłada wyrównywanie warunków życia i pracy ogółu obywateli europejskiej wspólnoty. Dążenie do zbliżenia rozwoju społeczno-gospodarczego ogółu regionów ma odbywać się poprzez tworzenie dodatkowych instrumentów wsparcia skierowanych na obszary zaopóźnione rozwojowo. Tymczasem nadmiar polityki w programowaniu rozwoju, marginalizowanie roli ekonomii w jej całej istocie nie przynosi zamierzonych efektów. Rosnące dysproporcje społeczne i gospodarcze, nasilające się konflikty w tych obszarach, a z drugiej strony utrwalanie poglądu o rosnącym dobrobycie i właściwej drodze rozwoju przesłaniają istotę problemów wpisanych w brak założonej konwergencji.

Akcesja Polski do UE istotnie przemodelowała programowanie rozwoju w kierunku wyraźnego uzależnienia się od transferów zewnętrznych wpisanych w fundusze europejskie. Dotyczy to zarówno poziomu krajowego, regionalnego, jak i lokalnego. W każdym jednak wymiarze odbywa się to w oparciu o istotnie różne instrumentarium, warunkujące zarówno pożądane i akceptowalne kierunki rozwoju oraz źródła finansowania. Nader często problematyka rozwoju zawłaszczana jest jednak przez działania nadmiernie generalizujące kontekst lokalny oraz uwarunkowania endogeniczne. Różnice w poziomie absorpcji środków finansowych wpisanych w wieloletnie ramy finansowe UE przez poszczególne jednostki terytorialne są jednym z wyznaczników niejednorodności powołanych struktur w wymiarze operacyjnym. Kolejny wymiar istotnie różnicujący warunki życia wspólnot lokalnych, to konsekwencje podejmowanych autonomicznie decyzji z obszaru społeczno-gospodarczego przekładających się na życie społeczności lokalnej. Nie bez znaczenia pozostają również decyzje podejmowane na wyższych szczeblach struktur publicznych zaangażowanych w rozwój regionalny.

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza prowadzonej dotychczas w Polsce polityki rozwoju osadzonej w ramach polityki spójności zawężonej do instytucjonalnego wymiaru lokalnego. Analiza literatury oraz wtórnych źródeł danych połączone z wieloletnią obserwacją autorki, zaangażowanej w politykę spójności zarówno od strony instytucji pośredniczących w finansowaniu projektów, jak również jako projektodawcy, pozwalają twierdzić, że stosowane dotychczas rozwiązania systemowe nie w pełni się sprawdziły. Przypadkowość wielu działań realizowanych przez polskie samorzady, ich niedopasowanie do istniejących potrzeb, a przede wszystkim niewielki związek z rozwojem strategicznym, to w dużej mierze efekt słabości struktur publicznych zaangażowanych w politykę spójności. Począwszy od programowania, poprzez wdrażanie poszczególnych projektów po ich ewaluację liczne działania są w praktyce nieskoordynowane na poziomie kraju i województw. Ponadto nader często osadzone są w układach doraźnych przedsięwzięć, a często wątpliwych zależności, co sprawia, że ostatecznie mają niewielki związek z rozwojem. Dochodząca do tego nadmierna konsumpcja okupowana kredytami przerzucanymi na kolejne pokolenia jest wyrazem krótkowzroczności, egoizmu, a być może bezmyślności.

1. Rozwój lokalny w koncepcji rozwoju regionalnego

Rozwój jednostek terytorialnych różnego szczebla i różnej wielkości jest jednym z podstawowych problemów współczesnej gospodarki. Istotą rozwoju jest podejście procesowe zorientowane na realizację założonego celu [Słodowa-Hełpa, 2013], jakim jest wzrost ilościowy i jakościowy gospodarki i bytu społeczeństwa [Richert-Kaźmierska, 2013] wraz z partycypacją obywateli w zachodzących zmianach społeczno-gospodarczych angażujących ogół wspólnoty lokalnej [Woś, 2005]. Rozwój regionalny definiowany jest zazwyczaj jako „proces pożądanych zmian zachodzących w danym układzie społeczno-gospodarczo-przestrzennym, warunkowanym występowaniem określonych czynników” [Richert-Kaźmierska, 2013, s. 124]. Z kolei rozwój lokalny definiowany jest w ujęciu ogólnym

jako „kompleks ilościowych i jakościowych przeobrażeń, dotyczących danego terytorium, a odnoszących się do poziomu życia mieszkańców i funkcjonowania podmiotów gospodarczych” [Sobczyk, 2010, s. 127]. Mnogość definicji w obu przypadkach wpisana jest w bogaty warsztat teoretyczny, który nadal dynamicznie się rozwija. Wspólny zakres ogółu definicji pozwala twierdzić, że istotą rozwoju lokalnego jest to, że dokonuje się on na określonym terytorium stanowiącym określony system, którego najważniejszym elementem jest zamieszkująca go lokalna społeczność. System ten jest jednocześnie elementem szerszego systemu społeczno-gospodarczego, który wyznacza region, państwo, kontynent, a ostatecznie cały świat [Chądzyński, 2012].

Na gruncie analiz ilościowych różnica pomiędzy rozwojem regionalnym i lokalnym sprowadza się do granic terytorialnych w zakresie osiągania założonych celów. W wymiarze operacyjnym w grę wchodzi jednak istotnie zróżnicowane instrumentarium, począwszy od finansowania, po kompetencje i zależności. Rozwój warunkowany zasięgiem terytorium wpisanym w granice ustanowione aktem administracyjnym wyznacza jeden cel – poprawę bytu ogółu ludności przypisanej do danego obszaru z uwzględnieniem partycypacji społeczeństwa i władzy w wytyczaniu zadań i ich realizacji.

Polityka lokalna i regionalna nie powstają samoistnie, tak i rozwój lokalny nie urzeczywistnia się automatycznie [Szewczuk, Kogut-Jaworska i Ziolo, 2011]. Złożoność procesów rozwojowych wymaga sprawnej współpracy wewnątrzsektorowej i międzysektorowej. Liderem w tym układzie jest administracja publiczna i to od sprawności działań przez nią podejmowanych zależy w dużej mierze sukces wpisany w rozwój społeczno-gospodarczy. Decentralizacja i regionalizacja polityki strukturalnej to wynik dążenia do efektywnej metody realizacji celów polityki spójności, czyli osiągnięcia spójności terytorialnej, gospodarczej i społecznej, poprzez stymulowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy. W tak zarysowanej perspektywie realizacja polityki spójności zorientowana jest na korelację działań podejmowanych przez władze na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym [Hübner, 2009]. Tymczasem brak pożądanego efektu konwergencji, przy jednoczesnym nasilaniu się dywergencji wewnętrznej regionów UE [Kozak, 2014] wskazuje na brak efektywności wielu systemowych działań wpisanych w politykę spójności. Efekty zrealizowanych już licznych projektów współfinansowanych z funduszy europejskich pokazują, że skierowane do wielu regionów środki finansowe nie przyniosły w ich przypadku istotnej poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej [Drejerska, 2010]. W kontrze do licznych naukowych dowodów na nieefektywność wdrażanych rozwiązań maniakalne kreowanie „zielonej wyspy” [Bożyk, 2015] znamienne dla gremiów odpowiedzialnych za rozwój wypaczyło prawdę poznawczą o realnym stanie gospodarki oraz jej potencjale, zarówno jako całości, jak i poszczególnych jej elementów, w tym tych wyznaczonych granicami administracyjnymi.

2. Samorząd terytorialny w polityce rozwoju

Coraz silniejsze zależności między strukturą wkomponowaną w system instytucjonalny i sprawstwo determinują konieczność przeniesienia badań nad rozwojem do ekonomii politycznej [Payne i Phillips, 2011]. Podejście to znajduje wyraz w nowych formach funkcjonowania gospodarek wpisanych w system złożonych instytucji, wyborów politycznych i decyzji [Piketty, 2015]. Stymulowanie rozwoju gospodarczego przez działanie administracji publicznej różnych szczebli należy traktować jako naturalny atrybut funkcjonowania podmiotów ją tworzących. Żadne instytucje, czy to z sektora publicznego, czy prywatnego, nie działają w próżni, ale w ściśle określonym otoczeniu prawnym, przestrzeni fizycznej i społecznej. I to one kształtują przestrzeń publiczną, a ostatecznie wpływają na sytuację społeczno-gospodarczą poszczególnych obywateli.

Poprzez politykę rozwoju lokalnego należy rozumieć świadome oddziaływanie władz publicznych na rozwój społeczno-gospodarczy podlegających mu jednostek terytorialnych [Chądryński, 2012]. Podejście to wpisane jest w cel funkcjonowania administracji publicznej, która winna harmonizować wzajemne interakcje między sferą gospodarczą i społeczną [Szewczuk, Kogut-Jaworska i Ziolo, 2011]. Podmiotami odpowiedzialnymi za prowadzenie polityki rozwoju na poziomie lokalnym są samorządy powiatowe i gminne [Chądryński, 2012]. Rolą tych samorządów jest budowanie silnego partnerstwa na rzecz rozwoju regionu w ramach relacji pomiędzy regionami, samorządami lokalnymi, sektorem prywatnym oraz organizacjami pozarządowymi opartych o zadaniowy i wielostronny dobór partnerów, zainteresowanych danym obszarem interwencji polityki regionalnej [Hübner, 2009]. Tymczasem poważną słabością systemu programowania i realizacji polskiej polityki rozwoju jest nierozwiązana kwestia wzajemnych relacji w tym procesie pomiędzy zarządami województw i podrzędnymi obszarowo jednostkami samorządu terytorialnego. W praktyce sytuacja ta prowadzi często do braku współpracy lub pojawiania się konfliktów blokujących działalność obu stron relacji [Sulmicka, 2012].

Samorządy, niezależnie od szczebla podziału administracyjnego państwa powołane zostały do usprawnienia jego funkcjonowania. Decydenci lokalni, a jednocześnie dysponenti środków publicznych podejmują decyzje działając w imieniu obywateli, również w ich sprawie, ale również dzięki, a właściwie przede wszystkim aktywności zawodowej ogółu mieszkańców. To z kolei ma swoje bezpośrednie przełożenie na poziom podatków zasilających lokalne budżety. Oczywiście jest to istotne uproszczenie, bo aktywność zawodowa lokalnej społeczności, to również wiele innych obszarów, w tym niwelowanie lokalnych problemów społecznych pozostających również w kompetencjach samorządów terytorialnych. Zatem każdy przejaw aktywności przedsiębiorczej lokalnej społeczności powinien być doceniany. Tak się jednak z reguły nie dzieje. Liczne spory polskich przedsiębiorców z sektorem publicznym są wyrazem słabości krajowych polityk publicznych nader przedmiotowo traktujących kwestie rozwojowe.

Samorząd lokalny, zwłaszcza ten najniższego szczebla, najbliższy obywatelom nie zastąpi oddolnej aktywności społecznej i przedsiębiorczej, powinien jednak pełnić rolę lidera rozwoju, wzorca, a jednocześnie stymulanty. Władze lokalne, z mocy ustaw oraz stanowienia prawa, odgrywają kluczową rolę w kreowaniu rozwoju. W praktyce istnieje wiele złożonych i trudnych problemów ograniczających rozwój na poziomie lokalnym. Przewycięzanie ich wymaga zespolonego zaangażowania, a to z kolei wymaga wykreowania nowej filozofii w działaniu publicznym [Szewczuk, Kogut-Jaworska i Ziolo, 2011]. Problemem jest jednak to, że samorząd terytorialny w ciągu minionego ćwierćwiecza przekształcony został w maszynę biurokratyczną, w pewnej mierze oderwaną od obywateli [Machowski, 2010]. Jednocześnie nie brakuje zwolenników tezy pełnego sukcesu transformacyjnego. Architekci wprowadzonych ponad ćwierć wieku temu zmian i zwolennicy transformacji niemal jednomyślnie wieszczą sukces. Tymczasem wielu ekonomistów nie pozostawia złudzeń, że bilans zmian był ujemny. Skrajnie odmienne oceny wdrożonych zmian należy postrzegać jako słabość zarządzania strategicznego marginalizującego rolę ewaluacji.

Brak skutecznych mechanizmów pomiaru interwencji publicznej wpisanej w politykę spójności sprawia, że sprawozdawczość w tym zakresie sprowadzana jest zazwyczaj do poziomu pozyskanych środków. Kult absorpcji, który spotkał się z wyraźną naukową negacją nie falsyfikuje jednak tezy, że aktywność w pozyskiwaniu funduszy europejskich, a przede wszystkim skuteczność aplikowania o te środki zależy od potencjału administracyjnego samorządu terytorialnego [Jędrzejczyk, 2008]. Niezależnie zatem od dostępnych środków, brak odpowiednich ludzi i ich zaangażowania w sprawy jednostki terytorialnej jej rozwój nie nastąpi [Ostrowska, 2011]. Sprawna absorpcja funduszy europejskich wymaga również ustabilizowanych reguł i poprawnej współpracy samorządu terytorialnego z administracją rządową łącznie z poczuciem współodpowiedzialności wszystkich podmiotów władzy publicznej za korzystny dla wspólnoty terytorialnej przebieg procesów rozwojowych [Franczak, 2015], co nie jest powszechną praktyką w polskiej administracji publicznej. Należy przez to rozumieć zarówno aktywność zorientowaną na realizację projektów jednostek samorządu terytorialnego lub ich jednostek organizacyjnych jak również ogół działań związanych ze pobudzaniem i stymulowaniem społeczności lokalnej w obszarze aktywności projektowej.

3. Lokalny wymiar krajowej polityki rozwoju – planowanie strategiczne

Priorytetowe obszary rozwoju kraju wpisane w aktualnie obowiązujące dokumenty strategiczne, sięgające roku 2020, zorientowane na konkurencyjność i innowacyjność gospodarki, efektywność i sprawność państwa oraz wyrównywania różnic w poziomie rozwoju województw w istocie marginalizują rolę najmniejszych samorządów terytorialnych. Nie zawsze bowiem założony rozwój województwa jest gwarantem rozwoju ogółu jednostek przestrzenno-administracyjnych wchodzących w jego skład.

Tak, jak UE formułuje dokumenty strategiczne związane z rozwojem, a za nią państwa członkowskie, za nimi regiony, tak i obowiązek ten nałożony został na najmniejsze jednostki terytorialne. Programowane na poziomie lokalnym rozwiązania wpisane są pośrednio w strategię krajową, która z kolei jest bezpośrednią pochodną wytycznych konstruowanych na poziomie instytucji UE. Przyjęty model z założenia tworzy spójną całość. W wymiarze formalnym wszystko zostało opracowane w sposób precyzyjny. Umocowana prawnie hierarchiczność planowania powoduje, że plany znajdujące się niżej w hierarchii nie mogą być sprzeczne z planami wyższego stopnia i powinny z nich wynikać oraz stanowić ich uszczegółowienie. W istocie przyjęty model ogranicza swobodę planistyczną uplasowanych niżej w hierarchii jednostek terytorialnych. Na poziomie lokalnym wprowadzony został prawny wymóg współpracy samorządu województwa przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju w szczególności z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego [Barczewska-Dziobek i Kłosowska-Lasek, 2015]. W uchwalonych dokumentach trudno jest jednak odnaleźć oryginalne kierunki działań. Niezależenie od specyficznych lokalnych uwarunkowań, tym samym różnic w ocenie *ex ante*, stawiane cele są wysoce zbieżne. Wynika to w dużej mierze z nieświadomości wagi dokumentów strategicznych, zarówno w wymiarze ich opracowywania, jak i społecznej kontroli wpisanej we wspólnotę samorządową. W praktyce jest to jednak znaczne bardziej skomplikowane, co w przeważającej mierze determinowane jest kapitałem społecznym zaangażowanym w sprawy lokalne.

Nie brakuje opinii, że pierwsze lata włączenia się Polski w politykę spójności przyniosły zwiększenie świadomości efektywnego planowania, a tym samym tworzenia profesjonalnych dokumentów planistycznych [Kornberger-Sokołowska, Zdanukiewicz i Cieślak, 2012]. Nie brakuje jednak również opinii wprost przeciwnych. Dowody empiryczne potwierdzają wprawdzie, że zarządzanie publiczne toczy się w Polsce w warunkach licznych diagnoz, jednak bez konsekwencji oraz zinstytucjonalizowanej nie-odpowiedzialności [Zybertowicz, Gurtowski i Sojak, 2015], a jednocześnie znaczna część samorządów lokalnych nie jest przygotowana do sprawnej realizacji strategii i wykorzystywania jej jako punktu odniesienia w bieżących decyzjach [Strojny, 2015]. Niezależnie zatem od szeregu diagnoz, przyjmowane strategie mają często wymiar techniczny, a w wielu wypadkach obligatoryjny w ubieganiu się o wsparcie wpisane w fundusze europejskie. W praktyce samorządowej zaobserwować można zjawisko polegające na oderwaniu zarządzania operacyjnego od przyjętych kierunków strategicznych [Strojny, 2015]. Paradoksalnie w pewnym wymiarze ma to racjonalne uzasadnienie. Nie jest bowiem możliwa naturalna replikacja w różnej lokalizacji odgórnie zaprogramowanych narzędzi w zakresie rozwoju infrastruktury, edukacji, czy polityki przemysłowej [Sokołowicz, 2015].

Tymczasem tak, jak przed laty, również obecnie lokalne dokumenty strategiczne zorientowane są w znacznym wymiarze na zmniejszanie bezrobocia poprzez wzrost zatrudnienia postrzeganego jako podstawowe źródło dobrobytu mieszkańców i zadowolenia wyborców [Jędrzejczyk, 2008]. Postulat dotyczący

pracy jest jak najbardziej właściwy. Jednak bez stworzenia warunków realnie wzmacniających możliwość rozwoju przedsiębiorczości jest to obszar wyłącznie deklaracyjny. W rzeczywistości tak też kształtowały się przez lata działania operacyjne jednostek terytorialnych. Współczesna polityka rozwoju aby była skuteczna powinna poszukiwać wartości w różnorodności wykorzystując specyficzne zasoby terytorialne [Sokołowicz, 2015]. Praktyka jest jednak inna, co jednak nie zawsze jest działaniem nieuzasadnionym, ale dążeniem do zapewnienia podstawowej infrastruktury dla społeczności lokalnej. I tak właśnie większość samorządów mając dostęp do pokaźnych środków finansowych swoją aktywność skupiała przez ostatnie lata głównie na działalności inwestycyjnej, polegającej na budowie lub rozbudowie infrastruktury techniczno-ekonomicznej, w szczególności dotyczącej poprawy dostępności i jakości sieci drogowej [Jędrzejczyk, 2008]. Z czasem dołączyła do tego infrastruktura związana z ochroną środowiska [Kornberger-Sokołowska, Zdanukiewicz i Cieślak, 2012].

Jednak w ostatnich latach samorzady korzystając z dostępnych środków zewnętrznych, ale również opierając się wyłącznie na środkach własnych, poszły dalej w rozbudowie infrastruktury w kierunku dóbr o charakterze rekreacyjno-edukacyjno-kulturowym. Słabością wielu przedsięwzięć jest ich doraźność, choć twórcy wdrażanych rozwiązań w ich obronie wskazują jako mocną stronę charakter infrastrukturalny. Niejednokrotnie jednak przedsięwzięcia te prowadzą nie do realnego rozwoju gospodarczego, ale do zaspokojenia potrzeb o charakterze konsumpcyjnym. W tym wymiarze należy postrzegać chociażby liczne aquaparki oraz instytucje kultury. Nie można zakładać inaczej, niż to, że każdorazowo intencją wdrażanych projektów była poprawa bytu społeczności lokalnej. Paradoksalnie jednak w wielu przypadkach nowe przedsięwzięcie jawiło się nie jako odpowiedź na potrzeby lokalne, zatem nie jako potencjalne miejsce uciech fizycznych, czy intelektualnych, ale potencjalne miejsce pracy. Sytuacja ta jest symptomatyczna dla krajowej gospodarki w której sektor publiczny postrzegany jest jako oferent znacznie korzystniejszych pod względem uposażenia stanowisk pracy niż sektor prywatny. Odrębną, choć nie mniej ważną kwestią jest koszt utrzymania powstałych dóbr.

4. Lokalny wymiar krajowej polityki rozwoju – fundusze europejskie

Tak jak poszczególne kraje członkowskie UE rywalizują między sobą w dostępie do funduszy europejskich, analogicznie zachowują się województwa, a za nimi wszystkie pozostałe jednostki przestrzenno-administracyjne i ich związki. Decyzje podejmowane w tym zakresie nie zawsze mają jednak uzasadnienie merytoryczne. Dylemat wyboru obecny w praktyce zarządzania rozwojem lokalnym wpisany w fundamentalne problemy ekonomii ma w przypadku polityki spójności złożony charakter, a podstawowe jego wymiary to arbitralna alokacja środków w układzie przestrzennym oraz jakościowy dobór finansowanych inicjatyw. W grę wchodzi zarówno brak profesjonalizmu zespołów aplikujących o dostępne fundusze, jakość kapitału społecznego zaangażowanego w realizację

projektów, jak również sieć wzajemnych zależności wpisana w hierarchiczny układ samorządu terytorialnego determinowany w dużej mierze układem wzajemnie sprzecznych wizji rozwoju natury politycznej.

Nadmiar polityki w rozwoju lokalnym w sytuacji posiadania kompetencji do podziału środków finansowych jest potężnym orężem wykorzystywanym nader często wbrew realnym potrzebom. Paradoksalnie jest to argument wykorzystywany przez mało aktywnych lub nieskutecznych w aplikowaniu o fundusze europejskie wóldarzy przypisujących bezpośrednio brak środków na zaplanowane inwestycje złym intencjom zwierzchnich organów. Problem rzeczywiście występuje ma jednak znacznie bardziej skomplikowany charakter. Zarządzaniem rozwojem oparte o sprzeczne bloki interesów jest niebezpieczne w wymiarze zachowania pożądanej spójności społeczno-gospodarczej.

Niezależnie od postrzegania przez wóldarzy samorządowych barier w realizacji projektów współfinansowanych z funduszy europejskich wskazać można na liczne przykłady skrajnie nieudolnego pełnienia funkcji publicznej. Nie są bowiem odosobnione przykłady w których jednostki samorządu terytorialnego lokalne inicjatywy projektowe podmiotów prywatnych postrzegają jako konkurencję rynkową. Sytuacja taka utrwała pogląd, że Polska potrzebuje realnych struktur świadomych obywatelskości wspólnoty samorządowej, które nie zostały jeszcze wykształcone, a jednocześnie wskazuje na słabość istniejących struktur. Jest wiele przykładów projektów w których gminy, argumentując swoje działania potrzebami społecznymi, podejmowały decyzje o realizacji np. szkoleń, czy prowadzenia żłobków w sytuacji, gdy te same działania realizowały podmioty spoza sektora publicznego. Sytuacja ta nie dziwi do momentu realizacji projektu przy wsparciu środków zewnętrznych. Jednak, gdy po okresie ustania finansowania projektowego podmioty prywatne są niemal z automatu wykluczane z finansowania dostępnego w istniejących granicach prawa, a pozostającego w kompetencjach wóldarzy lokalnych sytuacja komplikuje się. Nie zważając na koszty, często mniejsze oferowane przez podmiot niepubliczny, arbitralne decyzje wpisane we władztwo lokalne marginalizują te podmioty zawłaszczając sobie dany obszar aktywności gospodarczej pomimo znacznie wyższych kosztów. Bez społecznego nadzoru publicznego kwestie te nie zostaną rozwiązane.

Nowe wieloletnie ramy finansowe 2014-2020 to wyraźne wzmoczenie kompetencji regionów w podziale funduszy europejskich, co ma bezpośrednie przełożenie na konstrukcję programów operacyjnych i przeniesienie ciężaru programowania i kontraktacji środków na samorządy wojewódzkie. Potencjalne szanse to również szereg niewykluczonych zagrożeń dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Chodzi w tym przypadku o nowe instrumentarium rozwojowe oparte na rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność oraz zintegrowane inwestycje terytorialne. Założona przekrojowość i elastyczność programowania rozwoju w praktyce wymusiła sformalizowanie związków międzygminnych w postaci obszarów funkcjonalnych. Nie można mieć wątpliwości, co do zasadności współpracy oraz założonej elastyczności planistycznej. Zastrzeżenia budzą jednak nader zbiurokratyzowane regulacje w tym zakresie oraz zło-

zone instrumentarium stanowiące podstawę programowania rozwoju. Pozostając w sferze planowania i nowych strategii należy mieć nadzieję, że dokumenty planistyczne nie zastąpią realnego rozwoju.

Podsumowanie

Niezależnie od przyjętego modelu rozwoju brak realnej koordynacji inwestowanych lokalnie zewnętrznych środków finansowych w kontekście poziomu i przeznaczenia jest kluczową determinantą nieefektywności realizowanych przedsięwzięć. Jednostki samorządu terytorialnego konkurujące ze sobą o fundusze europejskie, a w wielu przypadkach również z podmiotami z drugiego i trzeciego sektora znalazły się w otwartej przestrzeni rynkowej do której nie zostały przygotowane. Dotyczy to zarówno zasobów ludzkich, w tym polityki kadrowej, jak i przepisów prawa. Jednostki samorządu terytorialnego nie zawsze podejmują należyty wysiłek związany realizacją przedsięwzięć realnie prorozwojowych, jak również z pozyskiwaniem funduszy europejskich w odpowiedzi na zidentyfikowane potrzeby. Oczywiście poziom zakontraktowanych środków nie przesądza o skuteczności interwencji publicznej, daje jednak szanse na rozwój.

Urzędy marszałkowskie pełniące w poszczególnych województwach funkcje instytucji zaangażowanych w kontraktowanie funduszy europejskich wpisanych w regionalne programy operacyjne, jak również i inne kontrakty wojewódzkie, pozostają w wielu przypadkach w dysonansie politycznym z podległymi w wymiarze przestrzennym jednostkami terytorialnymi. Sytuacja ta nie sprzyja spójności rozwojowej poprzez naturalny konflikt interesów. W istocie logika interwencji publicznej przestaje być oczywista. Szansą na usprawnienie programowania i zarządzania rozwojem na każdym poziomie podziału terytorialnego UE jest transparentność rozliczeń ogółu działań, w tym przede wszystkim związanych z planowaniem strategicznym i ewaluacją *ex post*. Pomimo jednak coraz powszechniejszego dostępu do danych w praktyce dochodzi do ich nadmiernej autonomizacji, przy jednoczesnej ich asymetrii. Programowanie rozwoju, aby było skuteczne musi uwzględniać wzajemne implikacje z poziomu centralnego oraz regionalnego na poziomie lokalny, jak i odwrotnie. Literatura przedmiotu dostarcza licznych wytycznych dotyczących programowania rozwoju, w tym pożądanym modeli wzrostu. Jednak informacje dotyczące odmienności lokalnych w zakresie realizacji polityki spójności są nieobecne w analizach naukowych. Istotne anomalie w rozwoju lokalnym nie są gwarantem osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej na poziomie regionalnym.

Gdyby spojrzeć w strategię rozwoju poszczególnych gmin i powiatów okazałoby się, że są bardzo podobne w formie i treści. Lokalny wymiar rozwoju może być prowadzony świadomie lub na wzór innych bez wnikania w poprawność przyjmowanych schematów. Brak refleksji w tym zakresie jest bardzo poważnym błędem wielu lokalnych włodarzy. Można spierać się nad teoretycznymi modelami ekonomicznymi, a rzeczywistość nie pozostawia złudzeń, że demagogia polityczna obcesowo i ekspansywnie wkraczająca we wszystkie sfery rozwoju zawłaszczyła sobie również jego programowanie. Jest to bardzo poważny

błąd systemowy, co ma swoje odzwierciedlenie w nasilających się problemach UE. Nie oznacza to jednak, że sam model polityki spójności jest zły, a być może błędy pojawiły się na etapie jego zastosowania. Warto przeanalizować możliwość i zasadność wdrożenia modelu kompensacyjnego na grunt lokalny, tak by nie wykluczać oddolnie niewydolnych do rozwoju jednostek przestrzenno-administracyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów charakteryzujących się wieloletnimi zapóźnieniami rozwojowymi. Rozwiązanie to wprawdzie było stosowane i to bezskutecznie, ale dotyczyło regionów. Lokalność może okazać się w tym przypadku atutem.

Literatura

- Barczewska-Dziobek Agata, Kłosowska-Lasek Katarzyna. 2015. Zagadnienia proceduralne w zakresie planowania rozwoju regionalnego i ich realizacja na przykładzie województwa podkarpackiego. W *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, red. Mirosław Stec, Kazimierz Bandarzewski, 135-150. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bożyk Paweł. 2015. *Apokalipsa według Pawła. Jak zniszczono nasz kraj*. Wrocław: Wektory.
- Chądzyński Jacek. 2012. Nowe koncepcje rozwoju. W *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, 63-104. Warszawa: CeDeWu.
- Drejerska Nina. 2010. „Dochody i wydatki publiczne jako elementy polityki rozwoju regionalnego w Polsce”, *Zeszyty Naukowe SGGW, Finanse i Marketing* nr 53, z. 4.
- Franczak Iwona. 2015. „Wykorzystanie środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013”. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* tom XVI, zeszyt 5, część I.
- Hübner Danuta. 2009. Rola samorządów w polityce regionalnej. *Mazowsze Studia Regionalne* nr 2.
- Jędrzejczyk Irena. 2008. *Ocena komplementarności działań Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej na obszarach wiejskich*. Warszawa: SGGW.
- Kornberger-Sokołowska Elżbieta, Zdanukiewicz Julia, Cieślak Rafał. 2012. *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent środków europejskich*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kozak Marek W. 2014. „Konflikty wokół nowego paradygmatu a rozwój regionalny Polski po 1990 roku”. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* nr 37, z. 1.
- Machowski Tomasz. 2010. *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*. Kraków: FRDL.
- Ostrowska Anna. 2011. Rozwój oparty o wiedzę – przykład Chełma. W *Subregionalne bieguny wzrostu w Polsce*, red. Wojciech Dziemianowicz, Jacek Szlachta, Katarzyna Szmigiel-Rawska. 180-197. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Payne Anthony, Phillips Nicola. 2010. *Development*. Cambridge: Polity Press.
- Piketty Thomas. 2015. *Kapitał w XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

- Richert-Kaźmierska Anita. 2013. „Zarządzanie rozwojem regionalnym – wpływ zmian demograficznych”. *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae* Rok 17, Nr 1.
- Słodowa-Hępa Małgorzata. 2013. *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*. Warszawa: CeDeWu.
- Sobczyk Andrzej. 2010. „Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania”. *Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, nr 81.
- Sokołowicz Maiusz E. 2015. *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Strojny Jacek. 2015. „Zagadnienie planowania działań w administracji lokalnej – programowanie rozwoju”. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* tom XVI, zeszyt 5, część I.
- Sulmicka Małgorzata. 2012. „Nowy model programowania polityki rozwoju w Polsce”. *Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego* nr 88.
- Szewczuk Adam, Kogut-Jaworska Magdalena, Ziolo Magdalena. 2011. *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*. Warszawa: C.H. Beck.
- Woś Bolesław. 2005. *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Zybortowicz Andrzej, Gurtowski Maciej, Sojak Radosław. 2015. *Państwo Platformy. Bilans zamknięcia*. Warszawa: Wydawnictwo Fronda.
- [www 1] Czym jest zarządzanie rozwojem, art. z dn. 26 maja 2015 r., <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarządzanie-rozwojem-kraju/czym-jest-zarządzanie-rozwojem/> (dostęp: 20.11.15).

LOCAL ADMINISTRATION OF COHESION POLICY

Summary:

The purpose of this article is a critical analysis of the development policy conducted in Poland. The context is a discussion of cohesion policy restricted to the local institutional dimension. The analysis of literature and secondary data sources combined with the observation allow to claim that previously applied solutions were ineffective. The randomness of the many activities carried out by Polish local governments, their mismatch to the existing needs and, above all, little relation to the strategic development, is largely due to the weakness of public structures involved in the cohesion policy. Ranging from programming through implementation of individual projects and their evaluation, a lot of actions are not in practice coordinated at the national level and provinces. In addition, very often they are embedded in systems ad hoc projects, and often questionable depending on what makes that ultimately they have little to do with development. In addition, excessive reliance on bank loans, whose repayment is shifted to the next generation is an expression of short-sightedness, selfishness, and perhaps folly.

Keywords: European funds, cohesion policy, development, local self-government, the European Union