

Jak regiony odmieniły Polskę? – przykład Pomorza



Mieczysław Struk

Marszałek Województwa Pomorskiego

To właśnie 25 lat temu – wprowadzając samorządowe reformy instytucjonalne – w zasadniczy sposób zmieniliśmy współczesny obraz społeczno-gospodarczy kraju. Dlaczego udało się polskim regionom zmniejszyć dystans do innych obszarów Unii Europejskiej? Jak wyglądało to z perspektywy województwa pomorskiego? Na co dziś powinniśmy patrzeć, myśląc o dalszym rozwoju? Gdzie są najważniejsze „rafy”, których powinniśmy unikać?

Rocznica 25-lecia powołania 16 samorządowych województw jest dobrą okazją do refleksji nad rolą regionów w realizacji polityk publicznych. Warto, żebyśmy zadali sobie pytania zarówno o dostarczanie mieszkańcom usług, jak i kreowanie rozwoju w ramach nadanych kompetencji, w tym poprzez nawiązywanie wielopoziomowej współpracy z partnerami.

W dość powszechnym ujęciu wskazuje się na zaangażowanie regionów, wraz z samorządami innych szczebli, w osiągnięcie przez nasz kraj bezprecedensowego skoku cywilizacyjnego, który dokumentują twarde dane statystyczne. Bardzo często – i słusznie – wiąże się te osiągnięcia z uczestnictwem Polski w procesach integracyjnych, w szczególności z członkostwem w Unii Europejskiej. W przypadku regionów i innych jednostek samorządu terytorialnego bardzo ważne było w tym kontekście sprawne wykorzystanie możliwości związanych z uczestnictwem w programach polityki spójności UE. Te dwa aspekty – niemający precedensu skok cywilizacyjny odzwierciedlony we wszelkich statystykach oraz powiązana z tym, do pewnego stopnia, sprawność w realizacji inwestycji i przedsięwzięć rozwojowych współfinansowanych ze środków UE – to istotne sprawy. Są one również aktualne w kontekście dorobku rozwojowego Pomorza.

”

W dość powszechnym ujęciu wskazuje się na zaangażowanie regionów w osiągnięcie przez nasz kraj bezprecedensowego skoku cywilizacyjnego, który dokumentują twarde dane statystyczne.

Skok rozwojowy Pomorza

Pierwszym istotnym wskaźnikiem, który to potwierdza, jest produkt krajowy brutto (PKB). Według wstępnych szacunków Głównego Urzędu Statystycznego, w 2021 r. wartość PKB dla naszego województwa wyniosła 157,5 mld zł, podczas gdy w 2004 r. było to zaledwie 52,6 mld zł. Ów trzykrotny wzrost jest świadectwem dynamicznego rozwoju gospodarczego Pomorza i potwierdza jego mocną pozycję w Polsce.

Systematyczny wzrost wartości PKB przekłada się również na zamożność mieszkańców regionu. W 2021 r. wyniosła ona 66,8 tys. zł¹, co, w porównaniu z 2004 r. (24 tys. zł), stanowi ponad 2,5-krotny wzrost. Zwiększenie zamożności przyczyniło się do poprawy warunków i standardu życia mieszkańców regionu – co zauważają sami Pomorzanie. Wstępne wyniki badania dotyczące postaw, zachowań i oczekiwań mieszkańców Pomorza, przeprowadzonego w 2022 r. na zlecenie Samorządu Województwa Pomorskiego², okazały się bardzo pozytywne w odniesieniu do oceny jakości życia. Aż 90% ankietowanych jest zadowolonych ze swojej aktualnej sytuacji życiowej oraz warunków życia w naszym regionie, a 55% uważa, że jakość życia na Pomorzu jest wyższa niż w innych częściach kraju.



Trzykrotny wzrost PKB jest świadectwem dynamicznego rozwoju gospodarczego Pomorza i potwierdza jego mocną pozycję w Polsce.

Również istotny jest fakt, że, znacznie zmniejszyliśmy dystans do średniego poziomu PKB w UE. W momencie przystąpienia do Unii wartość PKB na jednego mieszkańca w województwie pomorskim stanowiła zaledwie 50% średniej unijnej. W 2021 r. osiągnęliśmy już 75% tej wartości. Świadczy to o coraz większej konwergencji Pomorza z innymi regionami UE pod względem zamożności. Ten pozytywny trend jest w dużej mierze rezultatem dynamicznego rozwoju gospodarczego regionu i efektywnego wykorzystania dostępnych środków unijnych.



W momencie przystąpienia do Unii wartość PKB na jednego mieszkańca w województwie pomorskim stanowiła zaledwie 50% średniej unijnej. W 2021 r. osiągnęliśmy już 75% tej wartości.

Ważnym aspektem rozwoju gospodarczego Pomorza jest działalność eksportowa. Region odgrywa istotną rolę w kraju jako centrum handlowe i logistyczne dzięki dogodnemu położeniu nad Morzem Bałtyckim. W latach 2004-2021 wartość eksportu województwa pomorskiego wzrosła ponad trzykrotnie – do 71,8 mld zł, co świadczy o rosnącej konkurencyjności pomorskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych. Dla porównania, w 2004 r. wynosiła 22,2 mld zł.

Istotną cechą pomorskiej gospodarki jest również ponadprzeciętna przedsiębiorczość. Liczba działalności gospodarczych oraz nowo powstałych firm stale rośnie, co przekłada się na tworzenie kolejnych miejsc pracy. W 2022 r. zarejestrowano w regionie 28,7 tys. nowych podmiotów gospodarczych.

Mamy również coraz większy potencjał do budowania innowacyjności. Stosunek nakładów na działalność badawczo-rozwojową (B+R) w relacji do PKB w 2021 r. wyniósł 1,84%, co uplasowało Pomorskie na trzecim miejscu w Polsce. W 2004 r. wskaźnik ten wynosił jedynie 0,48%. Na tle kraju wyróżniamy się szczególnie pod względem odsetka innowacyjnych przedsiębiorstw usługowych – jesteśmy drugim największym miejscem ich koncentracji.

Oczywiście, na powyższe osiągnięcia złożyło się wiele ważnych przyczyn i czynników, do których zaliczyłbym wrodzoną przedsiębiorczość Polaków i Pomorzanie oraz możliwości, jakie dało im uczestnictwo we wspólnym europejskim rynku. Osiągnięcia gospodarcze Pomorza nie byłyby możliwe bez interwencji środków unijnych, w szczególności pochodzących z polityki spójności w kolejnych perspektywach finansowych UE³, w tym kolejnych edycjach Regionalnego Programu Operacyjnego.

¹ Szacunki wstępne GUS.

² *Postawy i zachowania mieszkańców województwa pomorskiego w kontekście budowania tożsamości Pomorzanie*, Instytut Kaszubski, Fundacja IBRIS, 2022/2023.

³ Perspektywy: 2004-2006, 2007-2013, 2014-2020.



Na osiągnięcia regionu złożyło się wiele kluczowych przyczyn i czynników, do których zaliczyłbym wrodzoną przedsiębiorczość Polaków i Pomorzan oraz możliwości, jakie dało im uczestnictwo we wspólnym europejskim rynku.

Fundusze europejskie od 2004 r. są jednym z głównych źródeł finansowania polityki rozwoju regionu. Interwencję unijną widać we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego – począwszy od wzmocnienia bazy infrastrukturalnej (drogowej, kolejowej, transportu publicznego, środowiskowej, energetycznej), poprzez rozwój gospodarczy (wsparcie przedsiębiorstw, wzmacnianie procesów innowacyjnych, otoczenia biznesu, rozwój turystyki, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, rybactwa i rybołówstwa), skończywszy na rozwoju społecznym (wsparcie dla ludzi, infrastruktury społecznej, kultury, zdrowia, edukacji, usług publicznych; jak również rewitalizacja miast czy wspieranie lokalnych społeczności).

Od przystąpienia do UE województwo pomorskie pozyskało ponad 59 mld zł z funduszy europejskich, dzięki którym zrealizowano ponad 40 tysięcy projektów. Środki unijne umożliwiły ważne dla jego zrównoważonego rozwoju inwestycje takie jak: budowa Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, rozbudowa Portu Lotniczego w Gdańsku, portów morskich w Gdańsku i Gdyni, realizacja pomorskich odcinków tras S6 i S7, przebudowy dróg wojewódzkich i linii kolejowych, utworzenie Europejskiego Centrum Solidarności, Gdańskiego Teatru Szekspirowskiego, Pomorskiego Parku Naukowo-Technologicznego w Gdyni, inkubatora STARTER w Gdańsku czy Centrum Kompetencji STOS Politechniki Gdańskiej i tysiące mniejszych, ale równie ważnych dla społeczności regionalnej inwestycji.



Od przystąpienia do UE województwo pomorskie pozyskało ponad 59 mld zł z funduszy europejskich, dzięki którym zrealizowano ponad 40 tysięcy projektów.

Fundusze europejskie to również tysiące projektów społecznych przeznaczonych na rozwój nowoczesnej edukacji, miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 i wychowania przedszkolnego. Ze wsparcia pozwalającego unowocześnić zaplecze dydaktyczne korzystają również szkoły podstawowe i ponadpodstawowe, a rozwój edukacji zawodowej w regionie to jeden z kluczowych obszarów wspieranych ze środków europejskich. Warto wskazać, że rozbudowa infrastruktury szkolnej idzie w parze z projektami wspierającymi rozwój uczniów i nauczycieli. Fundusze europejskie to także współpraca szkół i placówek kształcenia zawodowego z pracodawcami poprzez organizację staży i praktyk.

Członkostwo w UE, a dla regionów w szczególności udział w wielopoziomym zarządzaniu w ramach polityki spójności, w tym powierzenie im odpowiedzialności za przygotowanie i realizację regionalnych programów operacyjnych, to również wielka szkoła budowania zdolności instytucjonalnych. Polskie regiony musiały stworzyć w tym celu zupełnie nowe struktury oraz wdrożyć procedury oparte na unijnych zasadach transparentności i partnerstwa. Co ważne – decentralizacja systemu wdrażania programów polityki spójności w Polsce spowodowała, że w znacznej mierze ta nauka nie miała charakteru klasycznej relacji „nauczyciel – uczniowie”, ale raczej samodzielnego testowania różnych rozwiązań i uczenia się od siebie nawzajem w formule *peer-to-peer*.



Decentralizacja systemu wdrażania programów polityki spójności w Polsce spowodowała, że w znacznej mierze ta nauka nie miała charakteru klasycznej relacji „nauczyciel – uczniowie”, ale raczej samodzielnego testowania różnych rozwiązań i uczenia się od siebie nawzajem w formule *peer-to-peer*.

Nowa kultura instytucjonalna

Chciałbym najpierw podzielić się pewną generalną refleksją dotyczącą roli polskich regionów w budowaniu na przestrzeni ostatnich 25 lat dorobku instytucjonalnego. Jest to żywotnie ważny, choć mniej uchwytny, czynnik, który pozwolił odnieść sukces polskim regionom. Oprócz sprawnych instytucji i transparentnych procedur decyzyjnych mam tutaj na myśli stworzenie wydajnych sieci współpracy oraz mechanizmów wielopoziomowego zarządzania, a także wypracowanie standardów organizowania debaty publicznej dla wsparcia procesów decyzyjnych. Ogólnie rzecz ujmując, mamy tu do czynienia ze swego rodzaju regułami gry, według których toczy się życie publiczne w regionach i które objęte są odpowiednim poziomem akceptacji jego interesariuszy.

Zdolność do reformy w tym zakresie bardzo dobrze koresponduje z naturą samorządu na szczeblu regionalnym. W realizacji swoich zadań w większym stopniu musi on bazować na zdolnościach koordynacyjnych i upowszechnianiu dobrych praktyk, czyli na swoistym *soft power*, a nie na twardych kompetencjach typowych dla relacji hierarchicznego zwierzchnictwa i podporządkowania (*hard power*).

Województwo, rozumiane jako regionalna wspólnota samorządowa, którą tworzą jej mieszkańcy na określonym terytorium⁴, działa jako jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania na poziomie ponadlokalnym, wspierając społeczności gmin i powiatów w rozwoju oraz dostarczaniu mieszkańcom usług publicznych. W myśl zasady subsydiarności województwo realizuje nie tylko zadania własne, ale pełni rolę wspierającą, koordynującą i integrującą działania społeczności lokalnych na pozostałych poziomach administracji samorządowej na swoim obszarze.

Samorząd województwa wykonuje szereg zadań o charakterze regionalnym⁵, jednak kluczowym zadaniem samorządu województwa jest kreowanie i realizacja polityki rozwoju regionalnego, przede wszystkim poprzez opracowanie i realizację strategii rozwoju województwa stanowiącej główne narzędzie planowania strategicznego oraz umożliwiającej koordynację, na poziomie regionalnym, działań prowadzonych w ramach swoich kompetencji przez inne różnorodne podmioty.

Realizacja ww. zadań wymaga nie tylko alokowania odpowiednich zasobów z budżetu województwa, poszukiwania różnych źródeł finansowania dla zamierzeń rozwojowych, ale przede wszystkim budowania odpowiedniego potencjału instytucjonalnego, zdolności do definiowania i realizacji polityki rozwoju, a także nawiązywania współpracy i tworzenia efektywnych sieci dialogu z interesariuszami oraz partnerami regionalnymi na różnych poziomach zarządzania.



Realizacja zadań powierzonych samorządom wojewódzkim wymaga budowania odpowiedniego potencjału instytucjonalnego, nawiązywania współpracy i tworzenia efektywnych sieci dialogu z regionalnymi partnerami i interesariuszami.

Partnerstwo i wielopoziomowe sieci współpracy

Potencjał instytucjonalny regionu w wymiarze wielosektorowym z udziałem podmiotów, które chcą wspólnie realizować cele rozwojowe, jest więc jednym z najważniejszych czynników wpływających na konkurencyjność województwa.

⁴ Art. 1 i 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576 z późn. zm.).

⁵ W szczególności w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, kultury i turystyki, pomocy społecznej, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, transportu zbiorowego i dróg czy rynku pracy.

Nie bez powodu zasada wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa została wskazana w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030 (SRWP)⁶ na pierwszym miejscu. Zasada ta oznacza, że w procesie realizacji SRWP należy wzmocnić współpracę podmiotów, która prowadzi do zintegrowanej i uzgodnionej realizacji inicjatyw rozwojowych, do poprawy koordynacji podejmowanych działań, a także do zwiększonej efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych, z uwzględnieniem zaangażowania w procesy decyzyjne i wykonawcze partnerów społecznych oraz gospodarczych (w tym przedstawicieli przedsiębiorców, nauki i sektora pozarządowego). Wdrożenie tej zasady oznacza, że priorytetowe dla realizacji SRWP 2030 powinny być przedsięwzięcia sieciowe – o skali ponadlokalnej, będące efektem trwałej współpracy wielu podmiotów, a także ukierunkowane na realizację przedsięwzięć łączących potrzeby instytucji publicznych z kapitałem, wiedzą i doświadczeniem partnerów prywatnych – w konsekwencji prowadzące do zwiększenia efektywności interwencji publicznej.



Potencjał instytucjonalny regionu w wymiarze wielosektorowym jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na konkurencyjność województwa.

Doświadczenie strategicznego planowania na Pomorzu wskazuje, że jednym z największych wyzwań dla regionalnej polityki rozwoju jest nie tyle zdefiniowanie strategicznych celów rozwoju w regionalnych dokumentach strategicznych, co ustanowienie skutecznego systemu ich realizacji.

Samorząd Województwa Pomorskiego przeszedł długą drogę budowy systemu realizacji strategii rozwoju. Pierwsza Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego, przyjęta w 2000 r., definiowała szerokie portfolio celów i priorytetów rozwojowych, szczególnie w zestawieniu z ograniczonymi możliwościami realizacyjnymi. Należy podkreślić, że stanowiła ona znakomity poligon, który był pierwszym etapem w wypracowywaniu oryginalnej, pomorskiej metodyki planowania strategicznego.



Jednym z największych wyzwań dla regionalnej polityki rozwoju jest nie tyle zdefiniowanie strategicznych celów rozwoju w regionalnych dokumentach strategicznych, co ustanowienie skutecznego systemu ich realizacji.

Wejście Polski w struktury UE diametralnie zmieniło również podejście do programowania i realizacji polityk rozwojowych. W wyniku włączenia zarządów województw w system realizacji polityki spójności i przyznania im roli instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi – a co za tym idzie, również pewnej autonomii w określaniu kierunków finansowania unijnego – nastąpił rozwój idei programowania rozwoju. Realizacja regionalnego programu operacyjnego wymagała ustanowienia rozbudowanego systemu instytucjonalnego zarówno w zakresie przygotowania i wynegocjowania programu z Komisją Europejską, jak i w zakresie systemu wyboru i oceny projektów czy też monitorowania i ewaluacji efektów podejmowanej interwencji. Doświadczenia, kompetencje, procedury i relacje z interesariuszami, wypracowane w systemie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, stały się inspiracją dla wypracowania pomorskiego systemu programowania, realizacji, monitorowania i ewaluacji regionalnej polityki rozwoju. Wraz z nową edycją Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020⁷,

⁶ Uchwała Nr 376/XXXI/21 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 12 kwietnia 2021 r.

⁷ Uchwała Nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 12 września 2012 r.

która skoncentrowała się na ściślejszym powiązaniu celów i priorytetów rozwojowych z instrumentami realizacyjnymi – na które wpływ posiada Samorząd Województwa – Zarząd Województwa Pomorskiego przyjął plan zarządzania SRWP 2020, który – wraz z Pomorskim Systemem Monitoringu i Ewaluacji – określił system realizacji Strategii.

W tym kontekście wpływ Samorządu Województwa Pomorskiego na wzmocnienie instytucjonalne kraju i regionu warto rozważyć w dwóch wymiarach: wsparcia innych samorządów terytorialnych, partnerów społecznych i gospodarczych czy też organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jak również samorozwoju instytucjonalnego samorządu województwa.

”

W wyniku włączenia zarządów województw w system realizacji polityki spójności i przyznania im pewnej autonomii w określaniu kierunków finansowania unijnego nastąpił rozwój idei programowania rozwoju.

To podejście, jak już wspomniano wcześniej, wynika bezpośrednio ze wskazanej w SRWP horyzontalnej zasady wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa. Należy podkreślić, że kluczowe są role, które Samorząd Województwa zdefiniował w ramach Strategii. Jest to oczywiście rola inwestora, czyli podmiotu bezpośrednio realizującego i współfinansującego kierunki działań zidentyfikowane w SRWP poprzez projekty własne lub partnerskie. Ponadto, samorząd województwa może pełnić także rolę koordynatora lub lidera działań rozwojowych. W tym wymiarze samorząd – jako podmiot opracowujący Strategię – odpowiada za jej realizację, określa zobowiązania, wyznacza jednostki realizujące oraz monitoruje realizację SRWP, a także zarządza środkami zewnętrznymi (w tym pochodzącymi z UE) ukierunkowanymi na osiągnięcie jej celów.

W wielu działaniach samorząd województwa jest natomiast inspiratorem, czyli podmiotem inicjującym i wspierającym kluczowe dla regionu przedsięwzięcia rozwojowe wynikające ze Strategii, które realizowane są na innych poziomach zarządzania publicznego, w szczególności na poziomie krajowym i europejskim.

Dla wzmocnienia potencjału instytucjonalnego kluczowe są role inwestora i koordynatora/lidera. Spowodowały one konieczność nowego spojrzenia na system prowadzenia polityki rozwoju w województwie. Widoczna stała się potrzeba wprowadzenia „etapu pośredniego” pomiędzy SRWP a programami operacyjnymi/regionalnymi czy też innymi narzędziami finansowania rozwoju regionalnego.

”

W wielu działaniach samorząd województwa jest inspiratorem, czyli podmiotem inicjującym i wspierającym kluczowe dla regionu przedsięwzięcia rozwojowe wynikające ze SRWP.

Uznano, iż tę rolę pełnić będą regionalne programy strategiczne (RPS), które konkretyzują cele operacyjne SRWP i harmonizują działania Samorządu Województwa Pomorskiego w różnych obszarach tematycznych. W obecnej, drugiej już, edycji RPS określają cele, priorytety i działania w zakresie: bezpieczeństwa środowiskowego i energetycznego, edukacji i kapitału społecznego, bezpieczeństwa zdrowotnego i wrażliwości społecznej, mobilności i komunikacji oraz gospodarki, rynku pracy, oferty turystycznej oraz czasu wolnego. Co więcej, RPS wskazują przedsięwzięcia strategiczne samorządu województwa (realizowane indywidualnie przez samorząd województwa lub – częściej – składające się z wiązki przedsięwzięć bądź projektów realizowanych przez inne podmioty z rolą koordynatora ulokowaną

po stronie regionu). Dzięki takiemu podejściu wiele regionów, ucząc się od siebie nawzajem, przeszło ścieżkę od punktowej, rozproszonej interwencji w obszarze turystyki czy edukacji, do myślenia i działania w modelu zintegrowanych strategicznych przedsięwzięć⁸.

W ramach wspomnianego przeze mnie swoistego samorozwoju instytucjonalnego Samorządu Województwa Pomorskiego, szczególną rolę odgrywają instytucje i procedury określone we wspomnianym już Planie zarządzania Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego. Dokument ten określa system realizacji Strategii, w tym w szczególności: podmioty zaangażowane w jej realizację oraz ich zadania.



Dziś wiele regionów, ucząc się od siebie nawzajem, przeszło ścieżkę od punktowej, rozproszonej interwencji w obszarze turystyki czy edukacji, do myślenia i działania w modelu zintegrowanych strategicznych przedsięwzięć.

Odrębną, fundamentalnie istotną kwestią inwestowania w tkankę instytucjonalną regionu jest budowanie wielowymiarowych, trwałych sieci współpracy. Plan zarządzania SRWP konstituuje szereg rozwiązań również w tym zakresie, nadając praktyczny wymiar zasadzie partnerstwa. Wymieniłbym tutaj przede wszystkim:

1. Pomorskie Forum Terytorialne, które jest strategicznym ciałem doradczym dla Zarządu Województwa Pomorskiego, złożonym z liderów opinii, niepowiązanych z samorządem województwa;
2. Rady Programowe RPS, które wspierają proces decyzyjny w ramach realizacji poszczególnych programów – są one złożone z przedstawicieli partnerów zewnętrznych, m.in. samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych, środowisk biznesowych oraz licznych instytucji niezależnych od samorządu województwa, o specjalnościach odzwierciedlających specyfikę tematyczną danego programu;
3. zobowiązania samorządu województwa i przedsięwzięcia strategiczne, które definiowane są również poprzez wskazanie partnerów, których włączenie samorząd deklaruje jako niezbędne dla ich skutecznej realizacji;
4. wielosektorową współpracę podmiotów zarówno poprzez preferencje projektowe, jak i instrumenty terytorialne, tj. zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), rozwój lokalny kierowany przez społeczność, zintegrowane porozumienia terytorialne (ZPT) oraz programy rewitalizacji.

Warto podkreślić, że ustanowienie ww. mechanizmów sieciowania angażujących kilkadziesiąt instytucji i kilkaset osób – liderów opinii i reprezentantów ważnych struktur i sektorów – nie wynika z żadnych formalnych obowiązków czy krajowych lub europejskich przepisów. Są to rozwiązania autorskie, wynikające z samodzielnie identyfikowanych regionalnych potrzeb i dobrych praktyk.

Chciałbym na chwilę zatrzymać się przy ostatnim z wymienionych punktów, ponieważ kwestia umownego (kontraktualnego) kształtowania relacji z samorządami lokalnymi – poprzez ZPT czy porozumienia na rzecz realizacji ZIT wydaje mi się nie tylko szczególnie ważna, ale również stanowi ciekawy obszar wzajemnego uczenia się regionów od siebie i dzielenia się wypracowanymi autorskimi rozwiązaniami.

⁸ Warto przytoczyć kilka przykładów takich strategicznych przedsięwzięć realizowanych w modelu, w którym inwestorami i wykonawcami konkretnych działań są partnerzy, np. lokalne samorządy, gdzie samorząd województwa pełni rolę koordynatora dbającego o spójność całości, np. z obszaru turystyki (Pomorskie Szlaki Rowerowe, Kajakiem przez Pomorze), z obszaru edukacji (projekty: „Kształtowanie sieci szkolnictwa zawodowego” i „Zdolni z Pomorza”).

”

Ustanowienie mechanizmów sieciowania angażujących kilkadziesiąt instytucji i kilkaset osób nie wynika z żadnych formalnych obowiązków czy krajowych lub europejskich przepisów. Są to rozwiązania autorskie, wynikające z samodzielnie identyfikowanych regionalnych potrzeb i dobrych praktyk.

ZPT są autorskim pomysłem wypracowanym samodzielnie na Pomorzu. Nie są realizacją żadnego prawnego obowiązku lub kopią jakiegoś rozwiązania. ZPT są przejawem zintegrowanego podejścia terytorialnego do interwencji podejmowanej w ramach polityki rozwoju regionu, a ich istotą jest partnerskie uzgadnianie i wspólna realizacja przedsięwzięć rozwojowych o znaczeniu regionalnym i ponadlokalnym, wpisujących się w cele SRWP. Warto wspomnieć, że ZPT stanowią negocjacyjne narzędzie selekcji i realizacji przedsięwzięć istotnych dla rozwoju regionu w oparciu o współpracę wielu podmiotów, podejmowaną w ramach obszarów funkcjonalnych zlokalizowanych w przestrzeni województwa, takich jak miejskie obszary funkcjonalne lub też obszary funkcjonalne wyznaczone według innych specyficznych kryteriów. W tym pierwszym przypadku chodzi o Obszar Metropolitalny Trójmiasta, obszar funkcjonalny Słupska oraz obszary funkcjonalne miejskich ośrodków subregionalnych: Chojnice-Człuchów, Kwidzyn, Lębork, Malbork-Sztum, Starogard Gdański, Kościerzyna, Bytów. W przypadku innych obszarów funkcjonalnych w przestrzeni Pomorza wyznaczono obszary: Żuławy Wiślane, Strefa Przybrzeżna, Wschodnie Powiśle, Środkowe Pomorze, Bory Tucholskie. ZPT są zawierane pomiędzy samorządem województwa a partnerską reprezentacją zdefiniowanych obszarów funkcjonalnych. Ich efektem powinny być uzgodnione i spójne pakiety przedsięwzięć z różnych obszarów tematycznych, służące wykorzystaniu zidentyfikowanych szans rozwojowych i przełamaniu barier cechujących dany obszar. Ostateczny zakres tematyczny ZPT jest wynikiem dwustronnych negocjacji i nie jest on z góry ściśle zdefiniowany. Warto podkreślić, że organizacja procesu negocjacji po stronie reprezentacji obszaru funkcjonalnego odbywa się z poszanowaniem autonomii partnerów samorządu województwa, czyli lokalnych samorządów, ale z zachowaniem przejrzystości procedur i porównywalności standardów negocjacji w odniesieniu do wszystkich ZPT. Warunki brzegowe procesu wyznaczają zasady: reprezentatywności oraz partycypacji społecznej. Samorząd województwa zaprasza do negocjacji organy właściwych samorządów terytorialnych, ale z zastrzeżeniem konieczności zaangażowania partnerów społecznych i gospodarczych działających na danym obszarze, których uwzględnienie w reprezentacji obszaru funkcjonalnego jest warunkiem koniecznym dla podjęcia negocjacji. Chodzi tu o transponowanie mechanizmów partnerstwa i transparentności na kolejne poziomy zarządzania rozwojem.

Wypracowany i przetestowany na Pomorzu model ZPT okazał się bardzo przydatny w chwili, gdy do programów polityki spójności wprowadzony został – na mocy przepisów UE oraz krajowych – mechanizm ZIT, których celem było inspirowanie współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. Na Pomorzu płynnie weszliśmy w ten nowy mechanizm, wykorzystując własne doświadczenia i kształtując go według własnych potrzeb. Dziś oba te mechanizmy współegzystują w naszym regionie, wypełniając go całą siatką relacji opartych na porozumieniach zawieranych najpierw pomiędzy samorządami i partnerami reprezentującymi dany obszar funkcjonalny, a następnie pomiędzy zintegrowaną w ten sposób reprezentacją obszaru a samorządem województwa.

”

Na Pomorzu płynnie weszliśmy w mechanizm ZIT-ów, wykorzystując własne doświadczenia i kształtując go według własnych potrzeb.

Wnioski

Przeгляд dorobku instytucjonalnego naszego województwa, jak również wiedza na temat procesów i wyzwań, które doprowadziły do jego ukształtowania się, pozwala mi wyciągnąć pewne wnioski. Bazują one na spojrzeniu w przeszłość, ale skierowane są w przyszłość, która niekoniecznie rysuje się w sposób jednoznacznie optymistyczny. Pozwolę sobie ująć je w syntetyczne punkty.

1. Doświadczenia z 25 lat funkcjonowania samorządów województw wskazują, że potencjał instytucjonalny, jaki wykształciła administracja regionalna, pozwala wziąć pełną odpowiedzialność za procesy rozwojowe w wymiarze regionalnym.
2. Warunkiem koniecznym jest jednak dalsza decentralizacja państwa, która w ostatnich ośmiu latach została znacząco osłabiona, co skutkuje systematycznym pozbawianiem samorządów kolejnych istotnych kompetencji.
3. Kluczową rolę w profesjonalizacji funkcjonowania samorządów województw odegrały procesy wynikające z członkostwa Polski w UE. Bezpośredni udział w polityce spójności UE oraz odpowiedzialność zarządów województw za zarządzanie środkami polityki spójności w ramach kolejnych edycji regionalnych programów operacyjnych umożliwił rozwinięcie modeli zarządzania regionalną polityką rozwoju indywidualnie dostosowanych do potrzeb i specyfiki poszczególnych województw.
4. Dalsze rozwijanie tych modeli wymaga jednak zmian w strukturze finansowania zarówno samorządów regionalnych, jak i lokalnych. Województwa i ich lokalni partnerzy muszą zyskać realną podmiotowość finansową w postaci nowych źródeł dochodu, wyrażonych np. zwiększonym udziałem w dochodach podatkowych państwa, a nie pozostawać w pełnej (coraz większej w ostatnich latach) zależności od redystrybucji z budżetu centralnego. Jeśli tak się nie stanie, to wszelkie z takim trudem wypracowane rozwiązania instytucjonalne – w tym mechanizmy współpracy sieciowej, wielopoziomowe relacje kontraktualne budujące samodzielność finansową samorządów, a nie relacje klientystyczne na tle akcyjnego rozdawnictwa środków publicznych itp. – będą stopniowo ulegać zanikowi, nie znajdując odpowiedniego zasilenia w postaci własnych źródeł finansowania.
5. Zredefiniowania wymaga polityka regionalna państwa. Konieczna jest również regionalizacja polityk sektorowych, dziś prowadzonych przez rząd bez zwracania uwagi na zasadę partnerstwa i subsydiarności. Dotychczasowe instrumenty prowadzenia polityki rozwoju z poziomu krajowego, takie jak kontrakt wojewódzki czy kontrakt terytorialny miały bardzo ograniczony wpływ na realne kształtowanie procesów rozwojowych w regionach. Obecne mechanizmy (np. kontrakty sektorowe), pomimo zakotwiczenia w prawodawstwie, w praktyce nie są stosowane, a inne, jak kontrakt programowy, stały się wyłącznie instrumentem kształtowania z poziomu centralnego struktury i systemu realizacji programów regionalnych polityki spójności.
6. Coraz większą rolę w polityce rozwoju regionów mogą odgrywać instrumenty zwrotne uruchamiane przez samorządy województw za pośrednictwem regionalnych funduszy rozwoju. Ich działalność musi jednak zostać mocniej osadzona w prawie, a przede wszystkim regiony powinny uzyskać pełne władztwo (własność) nad środkami zwrotnymi powracającymi ze środków unijnych z kolejnych edycji regionalnych programów operacyjnych.

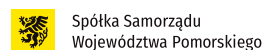
O autorze

Mieczysław Struk – Marszałek Województwa Pomorskiego od 2010 roku. Absolwent Wydziału Turystyki i Rekreacji Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu. Ukończył podyplomowe studia organizacji i zarządzania oraz integracji europejskiej na Uniwersytecie Gdańskim, a także trzyletnie studia doktoranckie na Wydziale Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego. Od 1990 roku przez 12 lat był burmistrzem Jastarni, a od 1998 roku jest radnym Sejmiku Województwa Pomorskiego.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Partnerzy numeru

