

REGIONY – NOWE OTWARCIE

JAK WYKORZYSTAĆ POTENCJAŁ REGIONÓW
DO LEPSZEGO ZARZĄDZANIA ROZWOJEM POLSKI?

REGIONY WOBEC ZMIAN W UNII EUROPEJSKIEJ
CO NAS CZEKA?

ODCIĄŻYĆ RZĄD, USPÓJNIĆ POLITYKI
WARTOŚĆ DODANA REGIONÓW

REGIONY-SUBREGIONY-MIASTA
JAK UŁOŻYĆ WZAJEMNE RELACJE?

ROLA I KOMPETENCJE REGIONÓW
ŁAD PRZESTRZENNY – ENERGETYKA – GOSPODARKA – TRANSPORT

Redakcja

dr Jan Szomburg

Jan M. Szomburg

Adam Leśniewicz

Katarzyna Eron

Wydawca



Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

ul. Do Studzienki 63

80-227 Gdańsk

tel. +48 58 524 49 30

ibngr@ibngr.pl

ISSN 2720-0310

Dofinansowano ze środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności w ramach Programu „Pro Publico Bono”

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

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



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



2000-2025 LAT
POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

maritex
ELECTRONIC COMPONENTS



Lubuskie
Warte zachodu



Mazowsze.
serce Polski



Spis treści

I. Myśli strategiczne – jak wykorzystać potencjał regionów do optymalizacji zarządzania rozwojem w Polsce?	13
II. Głosy marszałków polskich regionów	40
III. Regiony – subregiony – miasta – jak się ułożyć? Jaka polityka regionów wobec miast?	73
IV. Jaka rola i kompetencje regionów?	86
A. Planowanie przestrzenne	100
B. Transformacja energetyczna	111
C. Polityka gospodarcza	120
D. Polityka transportowa	138

I. MYŚLI STRATEGICZNE – JAK WYKORZYSTAĆ POTENCJAŁ REGIONÓW DO OPTYMALIZACJI ZARZĄDZANIA ROZWOJEM W POLSCE?



Regiony u progu strukturalnych zmian – co nas czeka? 14

Jan Maria Szomburg, Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

Skuteczność polskich regionów w wypełnianiu zadań europejskiej polityki spójności jest godna podziwu. Silny, sprawczy i kompetentny samorząd wojewódzki stanowi niepodważalny atut naszego kraju. To szczególnie cenne przymioty wobec strukturalnych zmian Unii Europejskiej, u progu których obecnie stoimy. Mając na uwadze nowe uwarunkowania, należy gruntownie zastanowić się nad tym, jaki los czeka regiony i jak może zmienić się ich rola w najbliższej przyszłości. Czy nadal będą ważnym ogniwem procesu utrzymywania spójności europejskiej? A może czeka je przededefiniowanie swojej pozycji w wieloszczeblowym systemie zarządzania publicznego? I wreszcie – jak korzystnie zarządzić regionalnym potencjałem, aby stał się siłą napędową Polski?



W kierunku policentrycznego rozwoju Polski 18

dr Konrad Wojnarowski, Wiceminister Funduszy i Polityki Regionalnej

Polska mierzy się obecnie z szeregiem wyzwań rozwojowych. Na pierwszy plan wysuwają się niekorzystne trendy demograficzne. Jednocześnie rosnąca rola dużych metropolii i postępująca suburbanizacja pogłębiają różnice między szybko rozwijającymi się centrami a regionami pozostającymi w tyle. W takiej sytuacji polityka regionalna zyskuje kluczowe znaczenie w dążeniu do równomiernego rozwoju kraju. Powinna mieć ona na celu przeciwdziałanie marginalizacji, a także wykorzystywanie potencjału drzemącego w wielu ośrodkach o różnej skali i funkcjach. Jak stworzyć dogodne warunki życia dla mieszkańców? Jak zapewnić stabilny wzrost gospodarczy w całej Polsce, a szczególnie w miastach o średniej i małej wielkości? Czy policentryczna struktura naszego kraju może być w tym pomocna? Jakie działania w tym zakresie podejmuje Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej?



Nowa polityka spójności w UE – jak wykorzystać potencjał regionów?22

dr Jan Olbrycht, Poseł do Parlamentu Europejskiego w I. 2004-2024,
Marszałek Województwa Śląskiego w I. 1998-2002

W Unii Europejskiej ruszyły przygotowania do okresu programowania po 2027 roku. To doskonały czas na to, aby w polskiej debacie publicznej podnieść temat właściwego zaadaptowania regionów do nowej unijnej polityki spójności. Nie chodzi tu wyłącznie o kwestie organizacyjne i techniczne. Ważne jest też, aby uczynić regiony zdolnymi do adekwatnej odpowiedzi na wyzwania i równocześnie do efektywnego wykorzystania nowych możliwości wynikających z unijnych zmian. Jak zwiększyć sprawczość władz regionalnych w tym zakresie? Na jakich zasadach powinna opierać się harmonijna współpraca szczebla centralnego i samorządowego?



Rząd–regiony – jak się na nowo ułożyć?28

dr Piotr Żuber, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski,
Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Precyzyjne określenie roli regionów oraz sformułowanie ogólnych zasad nowej polityki regionalnej jeszcze przed wejściem do Unii Europejskiej dało Polsce znaczącą przewagę w realizacji zadań rozwojowych. Niestety od połowy drugiej dekady XXI wieku obserwujemy centralistyczne zapędy w zarządzaniu politykami publicznymi na poziomie zarówno krajowym, jak i europejskim. W tych okolicznościach potrzebne jest opracowanie nowej formuły współpracy rządu i samorządów wojewódzkich na rzecz rozwiązywania problemów oraz wykorzystania potencjałów poszczególnych regionów. W jakim kierunku powinna zmierzać nowa filozofia krajowej polityki regionalnej?



10 ról samorządu regionalnego35

dr Jan Szomburg, Przewodniczący Rady Instytutu Badań
nad Gospodarką Rynkową, Inicjator Kongresu Obywatelskiego

Tylko dobrze zorganizowana Polska, efektywnie wykorzystująca wszystkie swoje zasoby, będzie w stanie sprostać turbulentnemu i transformującemu się światu. Centrum zarządzania naszym państwem będzie musiało mocniej skoncentrować się na utrzymaniu jego pozycji w dynamicznym środowisku międzynarodowym oraz wzmocnieniu odporności na zagrożenia. Będzie także musiało w większym stopniu delegować odpowiedzialność za bieżące administrowanie oraz działania prorozwojowe na inne szczeble zarządzania. Niedocenionym ogniwem siły naszego kraju są samorządy regionalne. W powszechnej świadomości łączone są one raczej ze sprawną dystrybucją środków unijnych aniżeli z rolą kreatora rozwoju. Tymczasem w trakcie ponad 25-letniego funkcjonowania regiony wykształciły całą paletę funkcji, ról i potencjałów, które – choć często niedostrzegane – są niezwykle ważne wobec wyzwań przyszłości.

II. GŁOSY MARSZAŁKÓW POLSKICH REGIONÓW



Transformacja energetyczna Polski – rola regionów, perspektywa Pomorza 41

Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego

Transformacja energetyczna stanowi obecnie jeden z ważniejszych priorytetów rozwojowych Polski. Z wagi tego wyzwania doskonale zdaje sobie sprawę województwo pomorskie, które systematycznie zwiększa swoją samowystarczalność energetyczną, inwestując w nowe źródła energii, jak np. morskie farmy wiatrowe czy pierwszą w Polsce elektrownię jądrową. Przykład Pomorza pokazuje, że przemiana sektora energetycznego niesie za sobą nie tylko szereg wyzwań, ale i potencjał istotnego wzrostu gospodarczego. Jaki kierunek nadać działaniom rozwojowym w dobie rosnących wymagań dotyczących zero- lub niskoemisyjności? W jaki sposób wzmocnić rolę samorządów w zarządzaniu transformacją energetyczną? Jakie inspiracje przynosi w tym zakresie województwo pomorskie?



Więcej kompetencji dla regionów – w jakich obszarach i dlaczego? 49

Paweł Gancarz, Marszałek Województwa Dolnośląskiego

Jak usprawnić funkcjonowanie regionów, aby właściwie odpowiadały na wyzwania przyszłości? Konieczne jest przede wszystkim nadanie im większej sprawczości poprzez wprowadzenie odpowiednich mechanizmów finansowych i przeniesienie niektórych kompetencji na poziom samorządowy. Jeśli pójdzie za tym zapewnienie odpowiednich zasobów kadrowych i finansowych, to podejmowanie decyzji stanie się szybsze, a zarządzanie środkami publicznymi sprawniejsze. W ten sposób będziemy mieli szansę lepiej dopasować w polskich regionach politykę rozwojową do dynamicznych zmian.



Primum non nocere regiones – są ważne dla rozwoju kraju i spójności Europy 54

Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego,
Wiceprezes Związku Województw RP

W przestrzeni publicznej, zwłaszcza na forum Unii Europejskiej, coraz częściej pojawiają się głosy o konieczności recentralizacji niektórych działań prowadzonych w ramach polityki spójności. Tymczasem centralne zarządzanie nie przyniosło społeczeństwu ani korzystnych doświadczeń, ani pozytywnych efektów. Powinniśmy zatem dążyć do jak najszybszego odwrócenia tego niebezpiecznego trendu. To właśnie zaufanie regionom jest rozwiązaniem. Należy postawić na ich zróżnicowany i duży potencjał, wszechstronne doświadczenia, często zaskakujące umiejętności, wysoką jakość kapitału ludzkiego – jednego z ważniejszych czynników sprawnego i efektywnego funkcjonowania – oraz otwartość na to, co nowe i pożyteczne.



Jak efektywnie wspierać rozwój gospodarczy z poziomu regionu? 58

Władysław Ortyl, Marszałek Województwa Podkarpackiego,
Wiceprezes Związku Województw RP

W sytuacji rosnącej konkurencji na arenie międzynarodowej do priorytetów rozwojowych kraju należy zaliczyć budowanie silnej gospodarki polskich regionów. To jedno z ważniejszych zadań samorządu województwa – najlepiej zorientowanego w uwarunkowaniach, potrzebach i możliwościach wzmacniania pozycji danego regionu. Jakie instrumenty rozwojowe posiadają samorządy? W jaki sposób je wykorzystują? Jaką inspirację w tym zakresie przynoszą doświadczenia Podkarpacia?



Klastry – nowoczesna specjalizacja województwa podlaskiego? 64

Łukasz Prokorym, Marszałek Województwa Podlaskiego

Podlaskie, od czasu reformy administracyjnej z 1999 roku, zdążyło obrosnąć siatką różnorodnych skojarzeń. Wiele osób bywa zaskoczonych faktem, że region ten jest nie tylko rezerwatem przyrody, ale także miejscem, w którym rozkwita przemysł *high-tech* oraz prężnie działają nowoczesne firmy z branży informatycznej, metalowej, biotechnologicznej, budowlanej czy mechatronicznej. Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad województwo podlaskie w coraz większym stopniu stawia na rozwój zaawansowanych technologii i produktów o wysokim stopniu innowacyjności. Jaką rolę w tych procesach odgrywają podlaskie firmy? Dlaczego klastry są tak istotne w wydobywaniu gospodarczego i wizerunkowego potencjału regionu?



Fundusze unijne motorem rozwoju województwa lubuskiego 69

Marcin Jabłoński, Marszałek Województwa Lubuskiego

Województwo lubuskie, podobnie jak inne polskie regiony, podtrzymuje stanowisko w sprawie decentralizacji funduszy europejskich, powołując się na wieloletnie doświadczenie w dysponowaniu środkami unijnymi. Efektywne wykorzystanie tych pieniędzy było i jest możliwe dzięki diagnozie potrzeb rozwojowych regionu. To samorządy najlepiej wiedzą, czego tak naprawdę brakuje mieszkańcom. W jaki sposób województwo lubuskie zarządza funduszami unijnymi? Czego możemy się od niego nauczyć?

III. REGIONY – SUBREGIONY – MIASTA – JAK SIĘ UŁOŻYĆ? JAKA POLITYKA REGIONÓW WOBEC MIAST?



Regiony – aktywne podmioty polityki miejskiej? 74

prof. Iwona Sagan, Kierownik Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej,
Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Gdański

Polityka miejska występuje na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju. Rozpoczynając od poziomu krajowego, poprzez regionalny – wojewódzki, subregionalny/ponadlokalny – powiatowy, a na poziomie lokalnym – gminnym kończąc. Każdy z nich realizuje ją w perspektywie zadań właściwych swoim kompetencjom i określonej przestrzeni. Skuteczna polityka miejska wymaga spójnej, wielopoziomowej filozofii zarządzania, która zagwarantuje harmonijny rozwój zarówno poszczególnych miast, jak i całego systemu osadniczego kraju. Jak do tego doprowadzić? Jak zapewnić integrację prawną na poziomie lokalnym, ponadlokalnym i regionalnym? Na czym polega „czuła terytorializacja”?

**Metropolie – wykorzystajmy pojawiające się szanse79**

prof. Tadeusz Truskolaski, Prezydent Białegostoku,
Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich

Jak powinna wyglądać przyszła polityka spójności UE? To strategicznie ważne pytanie, szczególnie w kontekście współczesnych wstrząsów geopolitycznych, silnie oddziałujących na bezpieczeństwo i odporność Europy. W polskim interesie niewątpliwie leży dbałość o samorządowe regiony i obszary metropolitalne. Mają one przecież zasoby ku temu, by właściwie dysponować dedykowanymi środkami unijnymi. Samodzielność finansowa przekłada się z kolei na lepsze zarządzanie zarówno procesami rozwojowymi, jak i sytuacjami kryzysowymi, co w obecnych, niestabilnych czasach należy do wyzwań priorytetowych. Jakie rozwiązania będą korzystne dla polskich miast? W jakich obszarach konieczna jest intensyfikacja współpracy pomiędzy administracją centralną a samorządami?

IV. JAKA ROLA I KOMPETENCJE REGIONÓW?

**Forum Strategiczne Kongresu Obywatelskiego
„Regiony – nowe otwarcie” – podsumowanie87**

Adam Leśniewicz, Dyrektor Kongresu Obywatelskiego,
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Katarzyna Eron, Sekretarz Redakcji,
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową



Tematem przewodnim regionalnego Forum Strategicznego zorganizowanego w ramach XIX Kongresu Obywatelskiego było „nowe otwarcie”. Na czym powinno ono polegać? Dlaczego tak bardzo go dziś potrzebujemy? W jaki sposób dostosować wielopoziomowe zarządzanie państwem do współczesnych uwarunkowań, wyzwań, wstrząsów i kryzysów? Dlaczego regiony powinny być nieodłącznym elementem efektywnej polityki rozwoju Polski? Na te oraz inne pytania starali się odpowiedzieć eksperci i praktycy regionalnej samorządności, w ramach sześciu zróżnicowanych debat XIX Kongresu Obywatelskiego.

A. PLANOWANIE PRZESTRZENNE



Planowanie regionalne nowej generacji..... 101

Agnieszka Wałęga, Zastępca Dyrektora Instytutu Rozwoju Terytorialnego
ds. planowania strategicznego i przestrzennego

dr Maciej Zathęy, Dyrektor Naczelny Instytutu Rozwoju Terytorialnego,
Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej,
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu



Na poziomie województw brakuje obecnie aktów planowania przestrzennego (APP), dzięki którym regiony mogłyby skutecznie realizować politykę przestrzenną.

Głównym założeniem przy ich sporządzaniu powinno być priorytetowe podejście do ponadlokalnych celów publicznych, określanych przez samorząd województwa.

Do wprowadzenia APP potrzebne są jednak odpowiednie uprawnienia ustawowe, zasoby kadrowe i instrumenty finansowe. Jak zreformować regionalny system planowania przestrzennego, aby efektywnie zbliżał nas do realizacji zakładanych celów?



Nowa koncepcja planu zagospodarowania przestrzennego województw 106

prof. Igor Zachariasz, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Michał Leszczyński, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



Diagnoza uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego województw (PZPW) wykazuje szereg nieprawidłowości, paraliżujących współpracę między poszczególnymi szczeblami zarządzania. Kryzys planowania regionalnego w Polsce trwa już zdecydowanie za długo. Niezbędne jest wprowadzenie takiej koncepcji, która połączyłaby kierunki rozwoju przestrzennego ze sferą gospodarczą i społeczną, a także należycie odpowiedziała na wyzwanie zapewnienia odporności i bezpieczeństwa w kontekście współczesnych wyzwań rozwojowych. Jakie założenia powinien zawierać nowy plan zagospodarowania przestrzennego województw? Dlaczego tak ważne jest jego powiązanie z regionalnym poziomem planowania?

B. TRANSFORMACJA ENERGETYCZNA



Jak zwiększyć rolę regionów w transformacji energetycznej? 112

dr Maciej Zathey, Dyrektor Naczelny Instytutu Rozwoju Terytorialnego,
Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej,
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Jak przeprowadzić efektywną i sprawiedliwą transformację energetyczną w Polsce? Należy zwiększyć kreacyjną rolę samorządów województw, nadając im realne kompetencje planowania energetycznego. Odpowiednio skoordynowana, uwzględniająca wewnątrzregionalne zróżnicowanie decentralizacja pozwoli uporać się z takimi wyzwaniami, jak: zmiana klimatu, rosnący deficyt energii czy zagrożenie utraty bezpieczeństwa energetycznego. Niezbędne jest także określenie przez rząd jednoznacznego kierunku i rytmu transformacji energetycznej państwa. Jak konkretne zmiany kompetencyjne, finansowe i legislacyjne wprowadzić? Dlaczego tak ważne jest silne powiązanie polityki energetycznej z polityką przestrzenną? Jak skutecznie zwiększyć rolę regionów w tych procesach?

C. POLITYKA GOSPODARCZA



Jaki rozwój gospodarczy polskich województw? 121

Luk Palmen, Prezes Zarządu InnoCo,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Kształtujący się obecnie nowy globalny ład, oparty na multipolarnym układzie sił, wymusza na państwach członkowskich UE porzucenie postawy widza i przekształcenie się w aktywnego gracza politycznego. Jednak nie tylko europejski model prowadzenia polityki gospodarczej wymaga zmian. Redefinicji potrzebuje również polski plan gospodarczy – szczególnie w zakresie relacji między rządem a województwami. Polska powinna przygotować dziś własne odpowiedzi na wyzwania społeczne, gospodarcze, technologiczne i geopolityczne oraz podjąć działania, które przyczynią się do wzrostu konkurencyjności rodzimych przedsiębiorstw na arenie międzynarodowej. Jak powinien wyglądać nowy model rozwoju kraju? Jaką rolę do odegrania mają w nim województwa? W jaki sposób realizować ideę wspólnej odpowiedzialności i solidarności poziomu centralnego oraz regionalnego?



Polski i unijny sektor MŚP wobec aktualnych wyzwań gospodarczych – szanse i zagrożenia 131

dr Robert Koszut, Prezes Zarządu Dolnośląskiego Funduszu Rozwoju

Jednym z priorytetów polityki spójności UE jest wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, stanowiących fundament unijnej i polskiej gospodarki. Rozwój sektora MŚP hamują niestety problemy wewnętrzne, takie jak: pokusa łamania zasad wolnego przepływu osób i usług pomiędzy krajami Wspólnoty oraz zbiurokratyzowana i przeregulowana przepisami polityka UE. Sytuację komplikuje także presja gospodarcza ze strony Chin i Stanów Zjednoczonych. Jak odpowiedzieć na te wyzwania? Co dalej z Zielonym Ładem? Jak finansować innowacyjność i inwestycje MŚP? W jaki sposób zapewnić ich konkurencyjność?

D. POLITYKA TRANSPORTOWA



Rola regionów w systemie mobilności i logistyki 139

prof. Michał Wolański, Dyrektor Instytutu Infrastruktury,
Transportu i Mobilności, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Skuteczność polityki transportowej w Polsce jest silnie uzależniona od decyzyjności regionów. Dobrze zarządzane województwa potrafią efektywnie rozwijać transport publiczny. Z drugiej strony, biedniejsze regiony inwestują „znaczne” środki unijne w tworzenie kosztownych projektów inwestycji, które nie są potem realizowane. W przyszłości należy wzmacniać możliwości regionów w zakresie finansowania operacyjnego funkcjonowania kolei. Państwo natomiast mogłoby wziąć na siebie wysiłek stworzenia jednolitego systemu taryfowo-biletowego, obejmującego kolej i autobusy w całym kraju.

**MYŚLI STRATEGICZNE
– JAK WYKORZYSTAĆ
POTENCJAŁ REGIONÓW
DO OPTYMALIZACJI
ZARZĄDZANIA
ROZWOJEM W POLSCE?**

Regiony u progu strukturalnych zmian – co nas czeka?



JAN MARIA SZOMBURG

Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

Skuteczność polskich regionów w wypełnianiu zadań europejskiej polityki spójności jest godna podziwu. Silny, sprawczy i kompetentny samorząd wojewódzki stanowi niepodważalny atut naszego kraju. To szczególnie cenne przymioty wobec strukturalnych zmian Unii Europejskiej, u progu których obecnie stoimy. Mając na uwadze nowe uwarunkowania, należy gruntownie zastanowić się nad tym, jaki los czeka regiony i jak może zmienić się ich rola w najbliższej przyszłości. Czy nadal będą ważnym ogniwem procesu utrzymywania spójności europejskiej? A może czeka je przededefiniowanie swojej pozycji w wieloszczeblowym systemie zarządzania publicznego? I wreszcie – jak korzystnie zarządzić regionalnym potencjałem, aby stał się siłą napędową Polski?

Polskie regiony (samorządy wojewódzkie) od samego początku obecności naszego państwa w Unii Europejskiej pełniły rolę filarów rozwoju gospodarczego kraju. Odpowiadają za znaczną część inwestycji ostatnich dekad! Oczywiście, w największym stopniu jest to efektem powierzenia im realizacji lwiej części europejskiej polityki spójności. Należy jednak sprawiedliwie zauważyć, że tak efektywne wypełnianie nowych zadań przez regiony ewidentnie wyróżnia nas w Unii Europejskiej i nie stało się samo – było efektem ciężkiej pracy i ogromnego skoku jakościowego administracji tego szczebla.

Środki z polityki spójności miały być kluczowym mechanizmem przeciwdziałania odśrodkowym siłom rozłamu unijnej wspólnoty

po fazie wielkiej integracji. W 2004 r. UE rozszerzyła się aż o 10 państw – co jest (i już pozostanie) największym przyrostem jej potencjału zarówno pod względem liczby krajów, jak i ludności. Utrzymanie jedności UE stało się wtedy fundamentalnym wyzwaniem. Znaczne różnice w poziomie gospodarczym zachodnich i wschodnich krajów członkowskich mogły realnie zagrozić przyszłości kruchego organizmu nowej, poszerzonej wspólnoty. Stąd tak wielkie znaczenie tej polityki – dającej namacalne korzyści materialne w państwach, które dopiero co dołączyły do Unii, w postaci szeroko zakrojonych dotacji do rozwoju (zwłaszcza infrastruktury) i otwierającej jednocześnie nowe rynki na realizację kontraktów tak potrzebnych dla przedsiębiorstw z państw „starej” UE. Silne

postawienie na kompetencje regionów nie było przypadkowe. Uznano, że wzmocnienie ich roli pogłębi nastroje i postawy proeuropejskie, uwiarygadniając wobec społeczności lokalnych interes ekonomiczny dla dalszej, europejskiej integracji. W dodatku podejście to nieco „temperowało” skłonności państw narodowych do „grania na własne odrębności” i ich wyczuwalną niechęć do przenoszenia kompetencji na szczebel UE.

Silne postawienie na kompetencje regionów w polityce spójności nie było przypadkowe. Uznano, że wzmocnienie ich roli pogłębi nastroje i postawy proeuropejskie, a także nieco złagodzi skłonności państw narodowych do „grania na własne odrębności” i ich wyczuwalną niechęć do przenoszenia kompetencji na szczebel UE.

Dziś jesteśmy jednak w zupełnie innej sytuacji. Z biegiem czasu „nowi” członkowie UE nadgonili wiele różnic rozwojowych (dysproporcje między „Wschodem” a „Zachodem” oczywiście nadal są, ale już nie w takiej skali). Samo ryzyko dezintegracji z tytułu nierówności ekonomicznych pomiędzy „starą” i „nową” UE znacznie osłabło (zdecydowanie bardziej przeniosło się na przestrzeń wewnątrz poszczególnych państw, co jest przede wszystkim kompetencją ich rządów). W dodatku pojawiły się dwa nowe czynniki silnie motywujące do zacieśnienia relacji – rywalizacja Europy w skali globalnej (i związane z tym poszukiwanie podstaw nowej konkurencyjności) oraz zachwiane bezpieczeństwo kontynentu – które obecnie wysuwa się na pierwszy plan.

Napaść Rosji na Ukrainę, realne zagrożenie na granicach Unii Europejskiej oraz izolacjonistyczne podejście USA silnie zjednoczyło poszczególne wspólnoty narodowe UE w obawie przed własnym przetrwaniem. Jest to jednak sfera, która daleko bardziej leży w gestii państw członkowskich niż europejskich regionów (choć i one mogą pełnić tu znacznie więcej zadań niż dotychczas – w szczególności w zakresie obrony cywilnej). Należy się zatem spodziewać, że nastąpi przekierowanie priorytetów integracji UE (w tym celów poszczególnych polityk i znaczących środków finansowych) z kwestii spójnościowych na obronne (lub podwójnego zastosowania), a beneficjentem tego ruchu będzie głównie szczebel krajowy.

Jaki zatem los czeka regiony i jak może zmienić się ich rola w najbliższej przyszłości? Czy nadal będą ważnym ogniwem procesu utrzymywania spójności europejskiej? A może ich powinności ulegną poważnej transformacji i będą musiały przededefiniować swoją pozycję w wieloszczeblowym systemie zarządzania publicznego? Cezurą czasową jest tu niewątpliwie nowy okres programowania UE, który rozpocznie się po 2027 r. To, w jaki sposób zostanie on zdefiniowany, określi miejsce regionów w relacji do poziomu zarówno europejskiego, jak i krajowego w nadchodzącej dekadzie. Czy wobec rosnącego znaczenia wzmacniania odporności i bezpieczeństwa powinny one stworzyć nowe kompetencje również w tych sferach? W końcu tutaj za wzorcowe uznaje się modele skandynawskie, gdzie budowa odporności jest sumą wysiłków całego społeczeństwa, następuje na wszystkich szczeblach i we wszystkich przestrzeniach jego funkcjonowania. A może

regiony powinny zająć bardziej widoczną rolę w polityce rozwojowej państwa – pozwalając administracji rządowej skupić się na kwestii gry o globalną konkurencyjność i egzystencjalne zabezpieczenie istnienia i funkcjonowania kraju? Z pewnością potencjał instytucjonalny, który wytworzyły samorządowe województwa, mógłby predestynować je do pełnienia takiej funkcji. Jednak poważnym wyzwaniem będzie udowodnienie większej efektywności w realnym działaniu niż ta, którą zapewnia szczebel centralny.

Jaki los czeka regiony i jak może zmienić się ich rola w najbliższej przyszłości?

Czy nadal będą ważnym ogniwem procesu utrzymywania spójności europejskiej?

A może ich powinności ulegną poważnej transformacji i będą musiały przededefiniować swoją pozycję w wieloszczeblowym systemie zarządzania publicznego?

Rolę regionów zdefiniuje również charakter wyzwań, przed którymi stoimy i które wymagają konsolidacji (w pionie i w poziomie) oraz synergii działań całej sfery publicznej. A tak naprawdę nawet szerzej – efektywnego współdziałania również z biznesem i społeczeństwem obywatelskim. Nic nie wskazuje na to, aby Unia Europejska miała porzucić dążenie do zielonej transformacji (choć jej charakter i tempo z pewnością ulegnie korektom). Troska o transformację energetyczną, klimat i środowisko to zatem pierwsze z takich horyzontalnych wyzwań, które wymagają zaangażowania podmiotów publicznych, biznesowych i społecznych.

Kolejną przestrzenią jest gra o konkurencyjność i niezależność Europy w wymiarze gospodarczym. Nowa fala protekcyjnych regulacji (choćby ze strony USA), ale też konieczność efektywnego postawienia tamy rosnącej konkurencji potęg azjatyckich (Chiny, Indie) także potrzebują współdziałania i uspołnienienia kierunku na różnych poziomach. Czy jednak będziemy w stanie pogodzić nasze krajowe i regionalne interesy wobec zagrożenia z zewnątrz? Czy jest możliwe budowanie europejskich czempionów bez pogłębienia integracji (wspólnego rynku towarów i usług)? Dotychczasowe doświadczenia europejskie nie napawają optymizmem, ale może rosnąca świadomość zewnętrznych zagrożeń będzie temu – w niespotykany dotychczas sposób – sprzyjać.

Ostatnim, lecz chyba obecnie najbardziej namacalnym obszarem wielopoziomowej gry jest wspomniane bezpieczeństwo, które wiąże się z oboma wcześniej wymienionymi obszarami. Jeśli ogromny program środków na obronność, do którego przygotowuje się Europa, ma nie tylko zwiększyć naszą odporność na konflikty militarne i hybrydowe, ale dać również (tak potrzebny) impuls rozwojowy, to maksymalnie dużo wydatków powinno być ponoszonych z zachowaniem zasady *dual use* (podwójnego zastosowania). Jeśli nie chcemy tylko „wydać” tych pieniędzy, ale zrobić to „z głową”, to samorządy regionalne i lokalne powinny być naturalnym partnerem dla administracji europejskiej i krajowej. Uczmy się od krajów nordyckich, gdzie infrastruktura (np. schrony) pełni w czasach pokoju rolę parkingów podziemnych czy przestrzeni do działań kulturalnych i sportowych, a szkolenia z zakresu obrony cywilnej są także

Rolę regionów zdefiniuje charakter wyzwań, przed którymi stoimy i które wymagają konsolidacji (w pionie i w poziomie) oraz synergii działań całej sfery publicznej, biznesowej i społecznej. Są to wyzwania z zakresu: zielonej transformacji, konkurencyjności i niezależności Europy w wymiarze gospodarczym oraz bezpieczeństwa i obronności.

okazją do integracji lokalnych społeczności i odpowiedzi na inne zdiagnozowane problemy społeczne. Czy jesteśmy gotowi na tak

rozumianą decentralizację wydawania tych ogromnych środków?

Z pewnością polskie regiony, po ćwierćwieczu od swojego powstania, stworzyły solidną masę krytyczną – okrzepły instytucjonalnie i zbudowały szeroką zdolność do działania w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego. Warto zastanowić się, jak korzystnie zarządzić tym potencjałem, aby wobec nadchodzących, zmiennych uwarunkowań nie tylko się on nie zmarnował, ale wręcz stał się naszą siłą napędową i pozwolił znów zadziwić Europę, jak skuteczna w transformacji potrafi być Polska. ■

O AUTORZE

Jan Maria Szomburg – od grudnia 2020 r. Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Z IBnGR związany od 2005 r., gdzie pełnił funkcję Wiceprezesa Zarządu (2011-2020), Dyrektora Centrum Strategii Energetycznych (2011-2016), a wcześniej pracownika naukowego w obszarze badawczym „Przedsiębiorstwa i Innowacje”. Absolwent Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego.

W kierunku policentrycznego rozwoju Polski



DR KONRAD WOJNAROWSKI
Wiceminister Funduszy i Polityki Regionalnej

Polska mierzy się obecnie z szeregiem wyzwań rozwojowych. Na pierwszy plan wysuwają się niekorzystne trendy demograficzne. Jednocześnie rosnąca rola dużych metropolii i postępująca suburbanizacja pogłębiają różnice między szybko rozwijającymi się centrami a regionami pozostającymi w tyle. W takiej sytuacji polityka regionalna zyskuje kluczowe znaczenie w dążeniu do równomiernego rozwoju kraju. Powinna mieć ona na celu przeciwdziałanie marginalizacji, a także wykorzystywanie potencjału drzemącego w wielu ośrodkach o różnej skali i funkcjach. Jak stworzyć dogodne warunki życia dla mieszkańców? Jak zapewnić stabilny wzrost gospodarczy w całej Polsce, a szczególnie w miastach o średniej i małej wielkości? Czy policentryczna struktura naszego kraju może być w tym pomocna? Jakie działania w tym zakresie podejmuje Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej?

W Polsce coraz wyraźniej zaznaczają się cztery główne procesy społeczno-gospodarcze, które wywierają istotny wpływ na rozwój zarówno kraju, jak i poszczególnych regionów. Pierwszym takim procesem jest metropolizacja – metropolie stale rosną w siłę i przyciągają więcej osób, deklasując w tym zakresie mniejsze ośrodki. Drugim jest suburbanizacja – mieszkańcy miast znacznie częściej przenoszą się na przedmieścia, prowadząc do powiększania ich przestrzeni. Trzecim zjawiskiem jest kryzys miast średniej wielkości – zmniejsza się w nich liczba mieszkańców, a wraz z nią maleje ich znaczenie i ubożeją pełnione przez nie funkcje. Ostatnim z kluczowych procesów jest wyludnianie się terenów wiejskich oraz starzenie się ludności

na tych obszarach, szczególnie w rejonach oddalonych od dużych ośrodków miejskich. Wszystkie te zjawiska utrudniają zachowanie policentrycznej struktury kraju, w której liczne miasta i regiony mogą się harmonijnie rozwijać.

Zgodnie z koncepcją rozwoju policentrycznego, kilka ośrodków miejskich różnej wielkości i o odmiennym znaczeniu staje się równorzędnymi motorami wzrostu społeczno-gospodarczego, w miejsce koncentracji wszystkich funkcji i zasobów w jednym dominującym mieście. To dążenie do tworzenia takich warunków, w których szeroki zakres usług i wysoką jakość życia będą oferowały nie tylko największe metropolie, lecz także mniejsze ośrodki. Polska cechuje się

stosunkowo równomiernym rozmieszczeniem miast. Taki układ stanowi ogromny potencjał dla zrównoważonego rozwoju. W modelu policentrycznym miasta średniej wielkości pełnią istotne funkcje – dysponują wystarczająco wysokim potencjałem, aby samodzielnie przyciągać inwestycje, tworzyć nowe miejsca pracy i aktywizować lokalną przedsiębiorczość. Dzięki temu mieszkańcy kraju nie muszą migrować do metropolii w poszukiwaniu szans zawodowych, usług medycznych czy edukacyjnych, na czym zyskują całe regiony. Różnorodne i rozproszone ośrodki miejskie pobudzają lokalne rynki pracy, poprawiają dostęp do usług i wykształcają większą odporność na kryzysy czy wahania koniunktury gospodarczej. Silne miasta średniej wielkości tworzą także przeciwwagę mieszkaniową dla największych metropolii, co ogranicza nadmierne zagęszczenie ludności, zatory komunikacyjne i wzrost cen nieruchomości w tychże ośrodkach.

Zjawiska, takie jak: metropolizacja, suburbanizacja, kryzys miast średniej wielkości oraz wyludnianie się terenów wiejskich i starzenie się ludności na tych obszarach utrudniają zachowanie policentrycznej struktury kraju, w której liczne miasta i regiony mogą się harmonijnie rozwijać.

Policentryczny rozwój Polski wymaga: inwestowania w transport drogowy i kolejowy, a także szerokopasmowy Internet, usprawniania usług publicznych oraz wspierania lokalnej przedsiębiorczości i innowacyjności. Istotne jest też zrównoważone korzystanie z zasobów naturalnych i promowanie zielonej infrastruktury oraz działania nakierowane na podnoszenie

atrakcyjności miast i wsi z perspektywy zarówno mieszkańców, jak i inwestorów. Kluczem do skutecznego wdrażania tych rozwiązań pozostaje skoordynowane współdziałanie władz samorządowych, poprzez m.in. opracowywanie zintegrowanych strategii obejmujących centra miejskie oraz ich strefy funkcjonalne (w tym obszary wiejskie), a także instytucji publicznych, sektora prywatnego i społeczności lokalnych. Takie kompleksowe podejście uwzględnia specyfikę i potrzeby poszczególnych terytoriów, a co za tym idzie – pozwala efektywniej wykorzystać posiadane przez nie zasoby, m.in. kulturowe, przyrodnicze, ludzkie, oraz możliwości rozwojowe.

Osiągnięcie realnego efektu w budowaniu i pielęgnowaniu policentrycznej struktury kraju wymaga postępowania zgodnie z ideą wielopoziomowego zarządzania, gdzie fundament sukcesu staje się współpraca między poszczególnymi szczeblami zarządzania procesami rozwojowymi, tj. poziomami: krajowym, regionalnym i lokalnym. Koordynacja i długofalowe, wspólne planowanie pozwalają z jednej strony lepiej zarządzać lokalnymi atutami, a z drugiej – skutecznie odpowiadać na wyzwania współczesności. Działania realizowane przez samorządy różnych szczebli, wspierane przez inicjatywy rządowe i finansowane zewnętrzne, mogą przyczynić się do efektywniejszego rozwoju regionów, zapewniając ich wzmoczoną konkurencyjność. Z kolei rozsądnie zaplanowane i dobrze skoordynowane przedsięwzięcia, uwzględniające potrzeby i uwarunkowania różnych terytoriów, gwarantują zrównoważone budowanie potencjału regionów, w szerszej perspektywie służąc wzmocnieniu spójności Polski.

Działania realizowane przez samorzady różnych szczebli, wspierane przez inicjatywy rządowe i finansowane zewnętrzne, mogą przyczynić się do efektywniejszego rozwoju regionów, zapewniając ich wzmożoną konkurencyjność. Z kolei przedsięwzięcia uwzględniające potrzeby i uwarunkowania danych terytoriów gwarantują zrównoważone budowanie potencjału regionów, w szerszej perspektywie służąc wzmocnieniu spójności Polski.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) wdrażało i nadal wdraża różnorodne instrumenty, które mają wzmocnić policentryczny, zrównoważony rozwój kraju. Chodzi przede wszystkim o programy i konkursy wspierające miasta średniej i małej wielkości, tak aby mogły stać się konkurencyjne wobec większych ośrodków. Należy tu wymienić przede wszystkim Program „Rozwój Lokalny” (finansowany z Mechanizmu Finansowego EOG 2014-2021 i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021), który można nazwać przełomowym w myśleniu samorządów miejskich średniej wielkości o rozwoju. Miasta biorące udział w konkursie otrzymały wsparcie ekspertów w całym okresie realizacji projektów. Zobowiązane są również do konsultowania planowanych działań ze społecznością lokalną i wdrażania inwestycji w sposób zrównoważony. 29 miast-beneficjentów uzyskało kompleksową pomoc, opierającą się nie tylko na rozwoju środowiskowym, społecznym i gospodarczym, ale również – a może przede wszystkim – instytucjonalnym. Wsparcie lokalnej administracji w tym zakresie jest również ważne i pozwala na dobre zarządzanie miastami, tak

żeby stały się atrakcyjnymi miejscami do życia¹. MFiPR chce kontynuować takie podejście w nowej perspektywie środków norweskich. Również niedawno uruchomiony, Polsko-Szwajcarski Program Rozwoju Miast² cechuje się różnorodnością obszarów wsparcia, co ma na celu podniesienie jakości życia mieszkańców ośrodków miejskich o średniej wielkości w Polsce i wsparcie idei rozwoju policentrycznego.

Realizacja Programu „Rozwój Lokalny” utwierdziła nas w przekonaniu, że równie ważne, co inwestycje w infrastrukturę, jest wspieranie kompetencji i zdolności lokalnej administracji (rozwój instytucjonalny). Z dużym uznaniem samorządów w tym zakresie spotkała się Partnerska Inicjatywa Miast (PIM)³. PIM to projekt strategiczny MFiPR, wynikający m.in. z *Krajowej Polityki Miejskiej 2030* (KPM 2030), który proponuje atrakcyjną formę pobudzania rozwoju instytucjonalnego miast oraz miejskich obszarów funkcjonalnych. Jego celem jest wzmacnianie kompetencji ośrodków miejskich i administracji centralnej w wybranych obszarach tematycznych (tzw. sieciach tematycznych) związanych ze zrównoważonym rozwojem oraz tworzenie sieci kontaktów między miastami nastawionymi na współpracę i wymianę wiedzy. W obecnie wdrażanej, trzeciej edycji projektu 30 miast, miejskich obszarów funkcjonalnych i spółek miejskich pracuje w sieciach tematycznych, powiązanych bezpośrednio bądź pośrednio z KPM 2030, takich jak: Miasto Kompaktowe, Miasto Efektywne Energetycznie oraz Miasto

1 O efektach zrealizowanych projektów mogą Państwo przeczytać na stronie Programu: <https://www.eog.gov.pl/strony/zapoznaj-sie-z-funduszami/rozwoj-lokalny/> [dostęp online].

2 Więcej o Programie: <https://wsparciemiast.pl/program-rozwoju-miast/> [dostęp online].

3 Więcej o PIM: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regionalne/partnerska-inicjatywa-miast> [dostęp online].

Dostępnych Mieszkań. W ramach współprac powstają Miejskie Inicjatywy Działania będące odpowiedzią na wyzwania lokalne każdego miasta oraz Plany Ulepszeń zawierające rekomendacje dla polityki krajowej.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej realizuje różnorodne instrumenty, które mają wzmocnić policentryczny, zrównoważony rozwój kraju. Chodzi przede wszystkim o programy i konkursy wspierające miasta o średniej i małej wielkości, tak aby mogły stać się konkurencyjne wobec większych ośrodków. Należy tu wymienić: Program „Rozwój Lokalny”, Polsko-Szwajcarski Program Rozwoju Miast oraz Partnerską Inicjatywę Miast.

Dzięki instrumentom i konkursom programowanym oraz realizowanym przez MFiPR miasta o średniej wielkości mogą zaoferować mieszkańcom wyższą jakość życia, na którą składają się czynniki, takie jak: czystsze powietrze,

mniejsze korki i niższe koszty życia. Kluczowe znaczenie mają też: inwestycje w zieleni, adaptacja do zmian klimatu, zrównoważony transport publiczny oraz rozwój lokalnych usług, m.in. edukacji czy oferty kulturalnej oraz rekreacyjnej. Ponadto wzmacnianie lokalnej gospodarki, np. poprzez wspieranie przedsiębiorczości i nowoczesnych technologii, może przyciągnąć nowych mieszkańców i inwestorów. Dzięki temu mniejsze miasta zyskają miano atrakcyjnej alternatywy dla dużych metropolii. Jest to obecnie szczególnie ważne dla obywateli, którzy poszukują bezpieczeństwa, spokoju, czystszej powietrza oraz dostępu do usług blisko miejsca zamieszkania.

Żeby zachować policentryczny i zrównoważony rozwój kraju, będziemy nadal wspierać średniej i mniejszej wielkości ośrodki miejskie. Nasze dotychczasowe działania w tym zakresie przynoszą efekty, a samorządy pozytywnie wypowiadają się o prowadzonych działaniach oraz współpracy z MFiPR, w szczególności o szerokiej pomocy eksperckiej, jaką otrzymują. ■

O AUTORZE

Dr Konrad Wojnarowski – 12 stycznia 2024 r. nominowany na stanowisko Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Absolwent stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego, prawa na Uczelni Łazarskiego oraz studiów podyplomowych MBA – zarządzanie polityką energetyczną i klimatyczną na Collegium Civitas, w partnerstwie ze Studium Obywatelskim im. Pawła Adamowicza. Obronił rozprawę doktorską w dyscyplinie naukowej: nauki prawne, pt. „Klasyfikacja NUTS i jej znaczenie dla prawa Unii Europejskiej i polskiego prawa krajowego”, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Autor publikacji naukowych z zakresu prawa samorządu terytorialnego i polityki regionalnej, uczestnik krajowych i międzynarodowych konferencji naukowych. Ambasador Europejskiego Paktu na Rzecz Klimatu. Członek Mazowieckiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Wiceprezes Polskiego Stronnictwa Ludowego w województwie mazowieckim oraz Członek Rady Naczelnej tego ugrupowania. Od lat związany z samorządem województwa – od 2018 roku jako Radny, a od 2023 roku jako Wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Mazowieckiego. Do niedawna Przewodniczący Komisji Promocji i Współpracy Zagranicznej. Aktualnie kieruje pracami Komisji Budżetu i Finansów. Wiceprzewodniczący Komisji Prawa, Samorządu, Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego.

Nowa polityka spójności w UE – jak wykorzystać potencjał regionów?



DR JAN OLBRYCHT

Posel do Parlamentu Europejskiego w l. 2004-2024,
Marszałek Województwa Śląskiego w l. 1998-2002

W Unii Europejskiej ruszyły przygotowania do okresu programowania po 2027 roku. To doskonały czas na to, aby w polskiej debacie publicznej podnieść temat właściwego zaadaptowania regionów do nowej unijnej polityki spójności. Nie chodzi tu wyłącznie o kwestie organizacyjne i techniczne. Ważne jest też, aby uczynić regiony zdolnymi do adekwatnej odpowiedzi na wyzwania i równocześnie do efektywnego wykorzystania nowych możliwości wynikających z unijnych zmian. Jak zwiększyć sprawczość władz regionalnych w tym zakresie? Na jakich zasadach powinna opierać się harmonijna współpraca szczebla centralnego i samorządowego?

Czas na aktywność władz regionalnych

Okres programowania w Unii Europejskiej jest zintegrowany z wieloletnimi ramami finansowymi (WRF). Są to zaakceptowane przez wszystkie państwa członkowskie ograniczenia w zobowiązaniach i płatnościach w kolejnych kilku budżetach rocznych. Przygotowania do następnego okresu programowania polityk europejskich tradycyjnie rozpoczynają się jeszcze podczas realizacji poprzedniego okresu, a więc w sytuacji, gdy rezultaty zaplanowanych działań nie są jeszcze znane. Bazują one na: efektach częściowych, dotychczasowych doświadczeniach z pierwszych lat trwającego okresu, a także analizie warunków zewnętrznych wpływających na wypełnianie

zadań. Proces analiz i refleksji nie dotyczy tylko instytucji europejskich zobowiązanych do przygotowania planowanych polityk, ale też wszystkich aktorów biorących udział w realizacji celów. Szczególna rola przypada tutaj regionom, które są jednym z głównych podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie europejskiej polityki spójności.

Na wstępie należy poczynić ustalenia terminologiczne. „Region” oznacza terytorium, które w dzisiejszej polityce regionalnej odnosi się głównie do jednostki NUTS 2. Natomiast termin „władze regionalne” (analogicznie – „władze lokalne”) określa przedstawicieli władz samorządowych, a więc podmiotów

zdecentralizowanej władzy publicznej. Uściślenie to jest konieczne, ponieważ na poziomie regionalnym funkcjonują również reprezentanci władzy rządowej zdekoncentrowanej (województwie), realizujący określone centralnie zadania i inwestycje publiczne. Przygotowanie regionu, czyli określonego terytorium i podmiotów tam funkcjonujących, będzie więc wymagało współpracy przedstawicieli władz regionalnych i terenowych władz rządowych.

Reprezentanci polskich władz regionalnych, którzy biorą udział w debatach na temat roli regionów w unijnej polityce spójności, zdają sobie sprawę ze zróżnicowanego podejścia do tej tematyki. Poszczególne państwa członkowskie reprezentują przecież odmienne formy ustroju terytorialnego i struktur administracyjnych. W tym tekście chciałbym się jednak skoncentrować na rozwiązaniach polskich, gdzie podział na jednostki NUTS 2 pokrywa się z podziałem administracyjnym i systemem decentralizacji władz publicznych¹.

Jak wykorzystać doświadczenia Krajowego Planu Odbudowy?

Sporządzenie nowego okresu programowania w UE, a tym samym nowej wersji polityki spójności, przebiega w określonych warunkach, które znacząco oddziałują na postęp tych prac. Ogromny wpływ na realizację wszystkich unijnych polityk miała pandemia COVID-19, która nie tylko zmusiła UE do podejmowania nowych zadań, ale także poszukiwania dodatkowych źródeł ich finansowania. Zaciągnięcie ogromnego kredytu

na rynkach finansowych (ponad 800 mld euro) wpłynęło zarówno na funkcjonowanie całej Unii, jak i na wdrażanie poszczególnych polityk europejskich.

Polskie władze regionalne stoją przed zadaniem wykazania, na ile funkcjonujące w ramach KPO działania mogą być z sukcesem wcielone do przyszłej polityki spójności, przy jednoczesnym zapewnieniu jej zdecentralizowanego charakteru i aktywnego współudziału wszystkich szczebli władz publicznych.

Zastosowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a kolejno przygotowanie Krajowych Planów Odbudowy (KPO) zainicjowało równoległe do polityki spójności działania, oparte na: zarządzaniu bezpośrednim (a nie zarządzaniu podzielanym, jak w przypadku polityki spójności), innym sposobie finansowania, uproszczonym systemie kontroli i rozliczania projektów, ograniczonym czasie ich realizacji, a w konsekwencji – scentralizowaniu całego procesu na poziomie państw członkowskich. Instrument ten *de facto* skopiował zadania podejmowane w ramach polityki spójności. Zastosował jednak inną metodę wdrażania. Wiele podmiotów publicznych postanowiło z niej skorzystać, a projekty w ramach polityki spójności przełożyć na okres późniejszy. Dzisiejsze znaczące opóźnienia w polityce spójności są w dużym stopniu spowodowane funkcjonowaniem KPO.

Wiele krajów, w tym Polska, z pewnością będą chciały przenieść dobre praktyki z KPO do nowej polityki spójności. Chodzi o powiązanie

¹ Wyjątek od niedawna stanowi Warszawa – jest jednostką NUTS 2 (a więc regionem), ale władze regionalne obejmują swym działaniem całe województwo mazowieckie.

z reformami oraz wykorzystanie zasady *performance-based*, kładącej główny nacisk na osiągnięte rezultaty poprzez realizację kolejnych kamieni milowych. Polskie władze regionalne stoją przed zadaniem wykazania, na ile funkcjonujące w ramach KPO działania mogą być z sukcesem wcielone do przyszłej polityki spójności, przy jednoczesnym zapewnieniu jej zdecentralizowanego charakteru i aktywnego współudziału wszystkich szczebli władz publicznych.

Przyszłość polityki spójności

Konieczność spłaty zaciągniętego kredytu na poziomie całej UE wiąże się z kwotą rzędu 25-30 mld euro rocznie w ciągu całej przyszłej perspektywy finansowej (tj. w latach 2028-2034). Przy założeniu, że wielkość unijnego budżetu zostanie utrzymana na dzisiejszym poziomie (składki krajów członkowskich pozostaną podobne) i nie pojawią się nowe dochody własne, spłata kredytu będzie musiała spowodować finansowe ograniczenie polityk europejskich, w tym polityki spójności. Polskie władze regionalne, dbając o wykorzystanie potencjału swoich terytoriów, będą musiały w większym stopniu zwracać uwagę na działania podejmowane w ramach innych polityk unijnych, a zatem w ramach innych, niezarządzanych przez nie funduszy. Wymaga to jeszcze intensywniejszej współpracy władz centralnych i samorządowych, a więc pogłębienia zarządzania wielopoziomowego.

W instytucjach europejskich panuje coraz silniejsze przekonanie o potrzebie zwiększenia skuteczności realizowanych polityk, szczególnie przez ich administracyjne uproszczenie, a także lepsze skoordynowanie

instrumentów administracyjnych i finansowych. Bazując na doświadczeniach KPO, Komisja Europejska zaproponowała państwom członkowskim stworzenie jednego planu krajowego, powiązanego z niezbędnymi reformami i wskazaniami wynikającymi z semestru europejskiego, który byłby realizowany zarówno przy pomocy funduszy spójnościowych, jak i rolnych. Na tym etapie nie uszczegółowiono, jak miałyby przebiegać przygotowanie planu i jego wdrażanie, a także na jakim poziomie zapadałaby decyzja dotycząca podziału środków pomiędzy funduszami i w ramach każdego z nich.

Jak wzmocnić regionalizację?

Polskie władze regionalne muszą zmierzyć się z wyzwaniem dookreślenia ustawowych zadań samorządu regionalnego i przypisania mu kompetencji, które dzisiaj związane są pośrednio z wykorzystywaniem funduszy europejskich, a powinny być jednoznacznie zdefiniowane jako zadania regionalne. Chodzi tutaj zarówno o te już funkcjonujące, które mogą być doraźnie recentralizowane (dobrym przykładem są tu działania Ośrodków Doradztwa Rolniczego czy Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska), jak i nowe, dotyczące transformacji energetycznej, energii odnawialnej, cyfryzacji, bezpieczeństwa i obronności (trzeba będzie zdefiniować zadania o podwójnym – cywilnym i militarnym znaczeniu) czy wspierania innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw (przygotowane zmiany w polityce spójności pozwolą na dofinansowanie dużych przedsiębiorstw produkujących uzbrojenie). Innymi słowy, dostosowanie polityk europejskich do współczesnych uwarunkowań wymagać będzie przede

wszystkim pilnego dopracowania krajowej polityki regionalnej, a więc polityki władz centralnych wobec określonych obszarów kraju, oraz jednoznacznego podziału kompetencji i odpowiedzialności władz publicznych. Bez względu na to, jaka koncepcja „planów krajowych” zostanie ostatecznie zaakceptowana przez rządy i Parlament Europejski, nie ulega wątpliwości, że duża część decyzji dotyczących podziału dostępnych funduszy europejskich będzie zapadała na poziomie krajowym. Podtrzymanie przez polski rząd dotychczasowej praktyki powierzania władzom regionalnym (samorządom województw) zadania zarządzania programami regionalnymi jest gwarantem efektywnego wykorzystania znaczącej części funduszy spójnościowych.

Dostosowanie polityk europejskich do współczesnych uwarunkowań wymagać będzie przede wszystkim pilnego dopracowania krajowej polityki regionalnej, a więc polityki władz centralnych wobec określonych obszarów kraju, oraz jednoznacznego podziału kompetencji i odpowiedzialności władz publicznych.

Jeszcze nie rozstrzygnięto, kto będzie odpowiedzialny za kategoryzację regionów ze względu na ich poziom rozwojowy (głównie na bazie stosunku PKB do średniego poziomu PKB Unii Europejskiej). W trwającym okresie programowania jest to podstawa do wyznaczenia skali dofinansowania ich rozwoju z funduszy europejskich. Dzisiaj zabieg ten odbywa się poprzez rozporządzenia (stanowiące bazę polityki spójności) na

poziomie europejskim. Nie wiadomo, czy koncepcja przekazania państwu całego pakietu funduszy będzie w jakimś stopniu wiązała się z delegowaniem rządowi państw członkowskich obowiązku dokonania kategoryzacji. Polskie władze regionalne powinny być do tego typu prac planistycznych przygotowane, a co za tym idzie – dysponować informacjami oraz argumentami, które ułatwiłyby podjęcie trudnych decyzji w tym zakresie.

Plany krajowe i pakiet funduszy będą zapewne obejmowały zadania regionalne o znaczeniu ponadregionalnym. Do władz krajowych będzie należała decyzja, czy powierzyć ich realizację współpracującym ze sobą władzom samorządowym czy – ze względu na ich charakter – terenowym instytucjom administracji rządowej. Nowa polityka spójności będzie również zawierała zadania o charakterze subregionalnym, skierowane głównie do obszarów miejskich czy szerzej – terenów zurbanizowanych. Ich odpowiednie zaprogramowanie wymaga rozbudowy i umocnienia partnerstwa pomiędzy władzami regionalnymi a władzami lokalnymi. W tym zakresie przydadzą się doświadczenia ZIT-ów (Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych) – ich droga decentralizacji zarządzania na poziomie regionalnym i subregionalnym. Tutaj także pojawia się przestrzeń do rozwijania zarządzania wielopoziomowego. Nie można wykluczyć, że przedmiotem dyskusji w naszym kraju może okazać się kwestia tego, czy ewentualne programy dla miast będą częścią programów regionalnych. Z drugiej strony mogą pojawić się propozycje, żeby stworzyć ogólnopolski program dla miast, który mógłby być, podobnie jak programy sektorowe, zarządzany z poziomu krajowego przez rząd.

Ze względu na charakter terytorialny programów dla miast lepiej byłoby, gdyby stanowiły część programów regionalnych. Wymaga to jednak stworzenia bardzo spójnego planu rozwojowego dla regionu i dobrej współpracy władz lokalnych i regionalnych.

Nowa polityka spójności będzie wymagała, by planowanie danych projektów wiązało się z konkretnymi reformami. Ważne jest, aby reformy te dotyczyły zarówno wprowadzania zmian przez nowe przepisy krajowe, jak też zmian, których wykonanie mieści się w kompetencjach władz regionalnych. Tylko wtedy ich zespolenie z projektami będzie miało charakter zdecentralizowany.

KPO zakłada powiązanie projektów z niezbędnymi reformami strukturalnymi, z uwzględnieniem zaleceń semestru europejskiego dla każdego kraju. Dla przypomnienia – polski Krajowy Plan Odbudowy zawiera 50 planowanych reform, które wymagają nowych przepisów prawa. Wiele z nich dotyczy spraw będących w gestii samorządów, a ich ewentualne wdrażanie nie jest możliwe bez odpowiedniego zaangażowania władz samorządowych (np. reformy systemu ochrony zdrowia, reformy planowania przestrzennego, systemu energetycznego, systemu podatkowego). Niemniej, połączenie reform z projektami powoduje, że realizacja KPO ostatecznie powierzona jest władzom centralnym, a inne podmioty, takie jak władze regionalne i lokalne, stają się jedynie wykonawcami. W pierwotnych europejskich rozwiązaniach legislacyjnych, stanowiących podstawę KPO, nie przewidziano

nawet obowiązku międzypoziomowego konsultowania planu.

Nowa polityka spójności będzie wymagała, by planowanie danych projektów wiązało się z konkretnymi reformami. Nawet oficjalny zakres kompetencji właściwego komisarza UE zawiera spójność i reformy. Jeżeli reformy, tak jak w KPO, będą dotyczyły tylko legislacji (a więc przepisów tworzonych przez władze centralne), to nastąpi znacząca centralizacja polityk na poziomie krajowym. Ważne jest, aby poszerzyć rozumienie terminu „reforma”, tak żeby dotyczyła ona zarówno wprowadzania zmian przez nowe przepisy krajowe, jak też zmian, których wykonanie mieści się w kompetencjach władz regionalnych. Chodzi w tym przypadku o niezbędne przekształcenia organizacyjne, do dokonania których nie są potrzebne nowe przepisy. Tylko wtedy zespolenie reform z projektami będzie miało charakter zdecentralizowany.

Polskie władze regionalne powinny już dzisiaj rozpocząć prace nad takimi zmianami organizacyjnymi w regionach, które posłużą harmonijnemu zarządzaniu projektami współfinansowanymi z funduszy europejskich. Nie możemy czekać na pojawienie się unijnych rozstrzygnięć legislacyjnych w tym zakresie. Równocześnie należy zaproponować władzom rządowym takie rozwiązania strukturalne, które znacząco ułatwią realizację projektów przez samorządy regionalne i lokalne. Wśród nich mogą znaleźć się nowe reformy ustrojowe, stabilizujące podział kompetencji i wzmacniające decentralizację w zarządzaniu zadaniami publicznymi. Dopracowania wymaga podział kompetencji między wojewodami i samorządem województwa, a także między poszczególnymi

typami samorządu terytorialnego (dotyczy to np. ochrony środowiska czy ochrony zdrowia). Wobec niepewnych uwarunkowań zewnętrznych, konieczności przesuwania środków na cele doraźne oraz oszczędzania finansów publicznych warto byłoby

dokonać niezbędnych korekt ustrojowych dotyczących podziału kompetencji. Na szczeblu regionalnym można zaś przygotować się do niezbędnych transformacji organizacyjnych, a także wzmocnić wewnętrzną współpracę i koordynację działań w realizacji projektów. ■

O AUTORZE

Dr Jan Olbrycht – polityk, Poseł do Parlamentu Europejskiego w I. 2004-2024, samorządowiec i socjolog, ekspert w zakresie funduszy europejskich. Ukończył studia na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, w 1984 r. obronił pracę doktorską. W 2000 r. odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski. W 2015 r. został odznaczony Odznaką Honorową za Zasługi dla Samorządu Terytorialnego.

Rząd–regiony – jak się na nowo ułożyć?



DR PIOTR ŻUBER

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski,
Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Precyzyjne określenie roli regionów oraz sformułowanie ogólnych zasad nowej polityki regionalnej jeszcze przed wejściem do Unii Europejskiej dało Polsce znaczącą przewagę w realizacji zadań rozwojowych. Niestety od połowy drugiej dekady XXI wieku obserwujemy centralistyczne zapędy w zarządzaniu politykami publicznymi na poziomie zarówno krajowym, jak i europejskim. W tych okolicznościach potrzebne jest opracowanie nowej formuły współpracy rządu i samorządów wojewódzkich na rzecz rozwiązywania problemów oraz wykorzystania potencjałów poszczególnych regionów. W jakim kierunku powinna zmierzać nowa filozofia krajowej polityki regionalnej?

Rola regionów w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski została określona jeszcze przed ich formalnym utworzeniem w roku 1999. Już w drugiej połowie lat 90. XX wieku, według koncepcji zarówno rządowych, jak i środowiska akademickiego, powołanie dużych regionów widziano jako dalszy, znaczący krok w kierunku procesu decentralizacji państwa: w kontekście zwiększania efektywności prowadzenia polityk publicznych i dalszego zakorzeniania zasad demokracji przedstawicielskiej. Regionalizację opartą o utworzenie kilkunastu dużych województw często postrzegano także jako warunek skutecznej absorpcji środków unijnych po przystąpieniu Polski do UE oraz zwiększenie możliwości wykorzystania zróżnicowanych terytorialnie potencjałów rozwojowych. Miało się to dokonywać poprzez: wyposażenie

samorządu wojewódzkiego w odpowiednie instrumentarium prawne (podmiotowość prawną, kompetencje w zakresie prowadzenia polityki rozwoju), zapewnienie adekwatnych źródeł finansowania oraz skonstruowanie efektywnego systemu koordynacji międzyszczeblowej i międzyinstytucjonalnej, w której różne podmioty (w tym rząd i samorządy lokalne) wspólnie i na zasadach partnerskich działają na rzecz rozwoju poszczególnych terytoriów. Jeszcze przed utworzeniem województw i na długo przed wejściem do UE sformułowano również podstawowe zasady nowej polityki regionalnej. Zadanie prowadzenia działań rozwojowych w skali województwa przypisano samorządom wojewódzkim (polityka intraregionalna), a działań o charakterze rozwojowym

(w skali kraju) oraz wyrównawczym (pomiędzy regionami) – rządowi (polityka interregionalna)¹.

W praktyce budowa silnych, samorządnych regionów napotykała różne problemy o charakterze politycznym i ustrojowym. Niezwykle trudna okazała się też realizacja koncepcji polityki regionalnej opartej o harmonijną współpracę samorządu województwa i rządu (ze względu na wpływ polityki spójności UE i nowego, silnego gracza w postaci Komisji Europejskiej oraz słabości systemu koordynacyjnego na poziomie krajowym). Mimo to można zaryzykować tezę, że zasady sformułowane ponad 30 lat temu w dużej mierze ukształtowały myślenie o roli współpracy pomiędzy rządem i samorządem wojewódzkim przy realizacji zadań rozwojowych oraz bezpośrednio wpłynęły na kształt systemu wdrażania polityki regionalnej, w tym europejskiej polityki spójności w Polsce. Jako przykłady można podać następujące fakty:

- 44% środków w obecnej perspektywie finansowej jest zarządzana² przez samorządy wojewódzkie w postaci programów rozwoju regionalnego;
- w polityce spójności i w kontekście polityk krajowych funkcjonują rozległe

i wielopoziomowe systemy koordynacji działań pomiędzy rządem i samorządem, dotyczące wielu aspektów działalności rozwojowej o znaczeniu: strategicznym (np. w ramach rozwiązań wprowadzonych poprzez *Ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* czy pracy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego), operacyjnym (komitety monitorujące, Podkomitet ds. wymiaru terytorialnego Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju, obserwatoria rozwoju, liczne ciała robocze nadzorujące wdrażanie, monitoring i ewaluację) czy wręcz technicznym (uzgodnienia dotyczące linii demarkacyjnych, wspólne zasady regulujące funkcjonowanie poszczególnych elementów realizacyjnych polityki spójności);

- w ramach polityki regionalnej obowiązujący od 2010 roku system wyznaczania obszarów strategicznej interwencji na poziomie krajowym i regionalnym, który w założeniu ma pomagać w podejmowaniu skoordynowanych działań horyzontalnych i sektorowych z poziomu krajowego oraz z poziomu poszczególnych samorządów terytorialnych w celu rozwiązania problemu czy wykorzystania niezagospodarowanego potencjału. Obszary o znaczeniu krajowym stanowią m.in. Polska Wschodnia, Górny Śląsk czy wyznaczone na poziomie subregionalnym miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze lub (w większości) wiejskie obszary zmarginalizowane. Tego typu podejście wspierane jest też w ramach polityki spójności UE – początkowo w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, a obecnie realizacji Planów na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w zakresie dekarbonizacji w pięciu

1 Precyzyjne określenie roli regionów w rozwoju społeczno-gospodarczym, procesach politycznych i integracyjnych oraz sformułowanie ogólnych zasad nowej polityki regionalnej jeszcze przed wejściem do UE znacząco wyróżniło Polskę na tle innych państw byłego bloku wschodniego. Umożliwiło to m.in. szybkie zbudowanie sprawnego i efektywnego systemu absorpcji funduszy UE, co w niektórych państwach do dzisiaj jest problemem.

2 Trzeba mieć jednak świadomość, że w perspektywie ostatnich 20 lat „zarządzanie sprawami rozwoju regionalnego w obszarze województwa na własny rachunek” (polityka intraregionalna), czyli możliwość podejmowania przez samorządy wojewódzkie decyzji programowych i zarządczych, stopniowo zmniejsza się na rzecz Komisji Europejskiej, rządu, a także innych podmiotów – w tym podmiotów prywatnych.

obszarach czy realizacji ponad 100 strategii subregionalnych.

Zasady sformułowane ponad 30 lat temu w dużej mierze ukształtowały myślenie o roli współpracy pomiędzy rządem i samorządem wojewódzkim przy realizacji zadań rozwojowych oraz bezpośrednio wpłynęły na kształt systemu wdrażania polityki regionalnej, w tym europejskiej polityki spójności w Polsce.

Od połowy drugiej dekady XXI wieku obserwujemy jednak stopniowe odchodzenie od modelu polityki regionalnej i zasad współpracy pomiędzy rządem a samorządem wojewódzkim, ukształtowanymi w Polsce jeszcze przed wejściem do UE. Przejawia się to w wielu działaniach inicjowanych zarówno przez rząd, jak i Komisję Europejską (przy bierności samorządów regionalnych), które stopniowo rozmontowują system polityki regionalnej, ustanowiony w oparciu o koncepcję silnych, samorządowych regionów, efektywnie współpracujących z instytucjami szczebla centralnego przy realizacji działań rozwojowych. Ponadto w wielu przypadkach te elementy systemu, które nadal funkcjonują (np. system koordynacji programowania, kontraktów, wdrażania polityki spójności), stają się raczej fasadowymi strukturami niemającymi wpływu na zwiększenie możliwości działania na rzecz rozwiązywania problemów i wykorzystania potencjałów regionalnych.

W ramach polityki spójności UE do tego typu przedsięwzięć należy zaliczyć m.in. zmniejszanie możliwości prowadzenia działań w oparciu o własne strategie rozwoju regionalnego. Aby otrzymać środki unijne,

samorządy wojewódzkie zmuszane są (przy malejącym jednocześnie zakresie wyboru) do finansowania wszystkich priorytetów unijnych (nawet wtedy, kiedy mają one niewiele wspólnego z ich specyficzną sytuacją rozwojową) oraz do zgody na bardzo szczegółowe regulowanie programowania i wdrażania interwencji, co przy słabościach obecnej polityki spójności UE prowadzi do nadmiernej biurokracji, formalizacji procesu i małej elastyczności.

W ramach polityk krajowych dochodzi natomiast do zwiększenia aktywności rządu w sferze działań społeczno-gospodarczych, w tym inwestycji publicznych³. Przejawia się to poprzez m.in.: pomijanie samorządu wojewódzkiego przy planowaniu i realizacji dużych, strategicznych inwestycji oraz programów adresowanych bezpośrednio do różnych grup beneficjentów, w tym samorządów lokalnych, oraz zmniejszanie wpływu samorządu wojewódzkiego na różne sfery działalności publicznej, np. w przypadku Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Zjawisko zwiększania centralizacji zarządzania politykami publicznymi występuje także na poziomie europejskim. Niedawno wdrożone instrumenty UE, takie jak Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (*Recovery and Resilience Fund*), realizowany w postaci Krajowych Programów Odbudowy (KPO), oraz propozycje funkcjonowania polityk europejskich w nowej perspektywie finansowej

3 Aktywność ta wynika zarówno ze zwiększenia możliwości finansowania działań rozwojowych w warunkach wzrostu zamożności Polski i dochodów budżetowych, jak i z – motywowanego ideologicznie – rosnącego przekonania o skuteczności działań podejmowanych ze szczebla krajowego czy europejskiego w celu odpowiedzi na aktualne problemy.

powierzają kluczowe role Komisji Europejskiej oraz rządów państw członkowskich przy ustalaniu i rozliczaniu reform i inwestycji oraz towarzyszących im wskaźników. Samorządy regionalne (i inne podmioty) nie pełnią żadnej funkcji w zarządzaniu środkami KPO w Polsce (a nawet w Niemczech, będących przecież krajem federalnym). Ich ewentualne zaangażowanie w przyszłości jest całkowicie zależne od decyzji poszczególnych rządów, a nie systemowego ujęcia wieloszczeblowego zarządzania jako wartości dodanej dla procesów gospodarczych i integracyjnych w UE, co do tej pory miało miejsce w polityce spójności. Ponadto większa niż do tej pory część środków unijnych ma być wydatkowana bezpośrednio za pomocą mechanizmów zarządzania z poziomu europejskiego. Jest to oczywiście zrozumiałe w przypadku funduszu ukierunkowanego na realizację przedsięwzięć biznesowych o największym ładunku innowacyjności i potencjału do konkurencji w skali globalnej czy na realizację działań na rzecz obronności. Jednocześnie powoduje niestety dalsze zmniejszanie zaangażowania regionów jako podmiotów polityki, bez zwracania uwagi na terytorialne konsekwencje tych inwestycji.

Dodatkowym elementem wpływającym na erozję dotychczasowego systemu polityki regionalnej (rozumianego głównie jako domena działalności rządu i samorządu wojewódzkiego) jest wzrost znaczenia podmiotów lokalnych jako aktorów społeczno-gospodarczych i politycznych, w tym w szczególności dużych miast i ich aglomeracji lub też związków i stowarzyszeń, takich jak np. Związek Miast Polskich. Podmioty te są konstytucyjnie niezależne od poziomu regionalnego i dysponują dużymi dochodami własnymi, bezpośrednimi transferami z poziomu

budżetu krajowego lub unijnego (np. w ramach programów zarządzanych centralnie na poziomie kraju czy UE), a także niekiedy dużą siłą polityczną, częstokroć większą niż siła marszałka województwa. Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, stają się one coraz mniej zależnymi od dotacji oraz dobrej współpracy z samorządem województwa, samodzielnymi graczami na rzecz rozwoju własnych jednostek terytorialnych czy też – poprzez współdziałanie i mechanizmy współpracy – obszarów funkcjonalnych przekraczających granice administracyjne, takich jak np. obszary metropolitarne.

Od połowy drugiej dekady XXI wieku obserwujemy zjawisko zwiększania centralizacji zarządzania politykami publicznymi na poziomie zarówno rządowym, jak i europejskim. Dochodzi do stopniowego rozmontowywania systemu polityki regionalnej, opartego na koncepcji silnych, samorządowych regionów, efektywnie współpracujących z instytucjami szczebla centralnego przy realizacji działań rozwojowych.

Strategiczną konsekwencją opisywanych powyżej trendów jest znaczące osłabienie chęci elit politycznych zarówno w kraju, jak i w Unii Europejskiej do prowadzenia działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie, włączających poziom regionalny. Dochodzi także do stopniowego zmniejszania możliwości działania samorządu regionalnego jako podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie polityki intraregionalnej na rzecz rozwoju województw. Partnerstwo rządowo-regionalne oraz wieloszczeblowe współzrządzenie na rzecz rozwiązywania problemów terytorialnych staje się bardziej postulatem, a nie realnym mechanizmem

wykorzystywanym dla poprawy jakości zarządzania politykami publicznymi.

Należy zaproponować nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce. W szczególności potrzebna jest nowa formuła współdziałania rządu i samorządów wojewódzkich na rzecz rozwiązywania problemów oraz wykorzystania potencjałów rozwojowych kraju i poszczególnych regionów.

Teza, która nasuwa się w kontekście powyższych rozważań, brzmi: system polityki regionalnej w Polsce wymaga znaczących zmian – w szczególności potrzebna jest nowa formuła współdziałania rządu i samorządów wojewódzkich na rzecz rozwiązywania problemów oraz wykorzystania potencjałów rozwojowych Polski i poszczególnych regionów. Samorządy regionalne powinny pozostać ważnymi graczami w prowadzeniu polityk publicznych, ponieważ zwiększają efektywność działań publicznych oraz przyczyniają się do promocji w społeczeństwie idei demokracji integracji europejskiej. Jednocześnie należy zaproponować nową formułę działania, mniej zależną od roli województw w zarządzaniu środkami UE, których rola modernizacyjna i rozwojowa ze względu na zmniejszające się zasoby (i procentowy udział w stosunku do krajowych źródeł) oraz tendencje centralizacyjne w samej UE będzie malała.

Należy podjąć kompleksową refleksję nad przyczynami kryzysu w relacjach na linii rząd-samorząd wojewódzki oraz nakreślić wizję kierunków zmian (czyli *de facto* zaproponować nowy paradygmat polityki regionalnej).

W przeciwnym razie Polsce grozi utrata dotychczasowych, pozytywnych rezultatów wprowadzania w życie koncepcji polityki regionalnej i kształtowania współzależności pomiędzy rządem a samorządem wojewódzkim, wypracowanych jeszcze w latach 90. XX wieku. Negatywnym skutkiem może być także ograniczenie możliwości rozwojowych i dynamiki gospodarczej w całym kraju.

Założenie, że polityki publiczne przynoszą dla obywateli najlepsze efekty wtedy, kiedy realizowane są z ich udziałem poprzez działania reprezentantów wybieranych na różnych szczeblach organizacji terytorialnej (kraj, region, poziom lokalny), stanowi kamień węgielny europejskiej demokracji. Pomimo wzrostu roli przepływów i coraz bardziej sieciowej organizacji systemu gospodarczego na świecie i w Europie, podejście terytorialne, ukierunkowane na likwidację specyficznych barier i wykorzystanie potencjału w danych skalach przestrzennych, pozostaje istotnym i efektywnym elementem współczesnych polityk publicznych. Potwierdzają to zarówno doświadczenia polityki spójności, jak i prace np. OECD.

Biorąc pod uwagę wielkość Polski i jej historycznie ukształtowany, policentryczny system osadniczy (kulturowe i społeczno-gospodarcze ciężenia skupione wokół kilkunastu dużych ośrodków miejskich), istotną rolę w procesach demokratycznych oraz rozwojowych powinien odgrywać samorządowy poziom regionalny. Polska, podobnie jak inne kraje europejskie, potrzebuje silnych regionów będących aktywnymi podmiotami polityki rozwoju. Nie mogą one jednak, tak jak to wymyślono w latach 90. XX wieku, być „gospodarzami” prowadzącymi samodzielną politykę rozwojową

Nowa polityka regionalna powinna być postrzegana nie jako pula środków na wdrażanie programów ukierunkowanych terytorialnie, zarządzanych przez samorząd wojewódzki i odrębnie rząd, adresujących działania do tych samych grup beneficjentów, ale jako polityka horyzontalna, będąca ważnym komponentem ogólnej polityki rozwoju i zapewniająca skuteczną realizację celów terytorialnych poprzez wspólne działania samorządu, rządu i innych podmiotów.

(na swój rachunek i odpowiedzialność) na obszarze województwa. Samorząd wojewódzki jest wyposażony w dosyć małe zasoby własne i kompetencje (np. w porównaniu z gminami) oraz pozbawiony możliwości stanowienia prawa powszechnie obowiązującego w obszarze gospodarczym (nie jesteśmy krajem federalnym). Jednocześnie zarządza dużymi pieniędzmi z UE, co stawia go w pozycji „szafarza dóbr” rozdzielającego środki finansowe na klientów funduszy UE, zamiast aktywnego gracza w sferze rozwoju regionalnego. W tej samej konkurencji występuje często także rząd, organizując programy dla tych samych beneficjentów, wykorzystując własne i unijne środki finansowe i *de facto* rywalizując o wpływy polityczne.

Samorząd wojewódzki powinien zyskać więcej możliwości do działania w sferze gospodarczej. Oznacza to zarówno zwiększanie zakresu zadań i odpowiedzialności za procesy gospodarcze na terenie województwa, ale także obligatoryjność udziału samorządu wojewódzkiego w tych przedsięwzięciach rządu, przedstawicieli UE i podmiotów o charakterze sektorowym, które mają (lub mogą mieć) konsekwencje dla regionalnych strategii transformacyjnych,

ukierunkowanych na: wzrost konkurencyjności, zapewnienie spójności społeczno-gospodarczej oraz terytorialnej i budowę odporności w różnych wymiarach, m.in. gospodarczym, klimatycznym czy obronnym.

Dotychczas stosowany system programów i projektów realizacyjnych, w którym rząd i regiony wykonują swoje zadania autonomicznie (przy zapewnianiu pewnej koordynacji, ale głównie w obszarze Funduszu Spójności UE), uzupełniany niezbyt chętnie zawieranymi, opcjonalnymi kontraktami ukierunkowanymi terytorialnie, nie działa dobrze (w interesie rozwoju i regionów, i państwa). Musi zostać zastąpiony stale unowocześnianymi mechanizmami współpracy, przy wdrażaniu wspólnej wizji rozwoju kraju i poszczególnych regionalnych strategii transformacyjnych. Oczywiście, takie podejście zakłada nadanie nowej funkcji strategiom i programom, zarówno krajowym, jak i wojewódzkim. Nie mogłyby to już być oddzielne strategie, a raczej zobowiązania programowe różnych podmiotów (w tym także samorządów lokalnych, prywatnych i innych). W wymiarze praktycznym oznaczałoby to, podobnie jak w przypadku ewolucji systemu programowania i realizacji polityk UE, wspólne wyznaczanie celów rozwojowych i ustalanie wskaźników sukcesu przypisanych do danych podmiotów. Prowadziłoby to do rozliczania się w oparciu o wyniki, a nie o sumę wydatkowanych środków finansowych (czyli istniałaby możliwość otrzymania środków w przypadku realizacji założonych wartości lub w przeciwnym razie – ich utraty).

Aby system ten mógł sprawnie funkcjonować, potrzebuje wzmocnienia mechanizmów dialogu na tematy społeczno-gospodarcze i przestrzenne

na wszystkich poziomach (współ)zarządzania. Konieczne jest też zwiększenie zdolności do realizacji zadań własnych samorządów w oparciu o regionalne środki oraz utworzenie nowych, pozaunijnych mechanizmów służących wspieraniu rozwoju regionalnego, takich jak np. ogólnokrajowy fundusz rozwoju regionalnego (zapewniający płynność działania i pokrywający ewentualne straty w przypadku nieosiągnięcia zakładanych wartości wskaźników). Należy również zapewnić możliwość współfinansowania przedsięwzięć o kluczowym znaczeniu dla realizacji uzgodnionych przez różne podmioty wizji rozwojowych odnoszących się do danych terytoriów. Decyzje dotyczące alokacji środków finansowych powinny być podejmowane w sposób selektywny i strategiczny. Zamiast kierować się jedynie ogólnymi kryteriami dostępu do funduszy, należy skoncentrować się na projektach, które przynoszą realne korzyści w kontekście długofalowego rozwoju regionów, poprawy jakości życia mieszkańców oraz zwiększenia konkurencyjności gospodarczej.

Nowa polityka regionalna powinna być postrzegana nie jako pula środków na wdrażanie programów ukierunkowanych terytorialnie, zarządzanych przez samorząd wojewódzki i odrębnie rząd, adresujących działania do tych samych grup beneficjentów, ale jako polityka horyzontalna, będąca ważnym komponentem ogólnej polityki rozwoju i zapewniająca skuteczną realizację celów terytorialnych poprzez wspólne działania samorządu, rządu (także w ramach polityk sektorowych) i innych podmiotów. Tylko wtedy spełnimy strategiczne, postulowane od 30 lat cele, które pozostają niezmiennie: zapewnienie najlepszych warunków do rozwoju wszystkich polskich regionów (i obszarów w innych skalach terytorialnych) poprzez likwidację barier, wydobywanie ich wewnętrznego potencjału, wzmacnianie zdolności do zmian strukturalnych przy jednoczesnym wyrównywaniu szans rozwojowych oraz wspieranie wieloszczeblowego systemu współzarządzania, co sprzyja demokracji i zapewnia optymalne wykorzystanie zasobów. ■

O AUTORZE

Dr Piotr Żuber – pracownik akademicki oraz praktyk w zakresie polityki spójności UE, polityki regionalnej i rozwoju terytorialnego. Posiada 26 lat doświadczenia zawodowego w projektowaniu, programowaniu, monitorowaniu, ocenie i wdrażaniu krajowej polityki spójności strukturalnej, regionalnej i unijnej. Był Dyrektorem Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialny lub współpracujący przy przygotowaniu różnych dokumentów programowych dotyczących polityki spójności UE, krajowej polityki regionalnej i przestrzennej oraz krajowych strategii społeczno-gospodarczych (ostatnio Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Polski do 2020 r. oraz Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności – KPO), a także odpowiedzialny za monitorowanie i ewaluację tych dokumentów i obszarów polityki. Był ekspert i kierownik zespołu projektów finansowanych przez UE, mających na celu przygotowanie do członkostwa w UE i opracowanie ram polityki regionalnej w Gruzji, Serbii i Chorwacji. Członek różnych europejskich i krajowych organów zajmujących się spójnością i problematyką terytorialną, w tym Komitetu Rozwoju Przestrzennego Polskiej Akademii Nauk. Aktualnie pracownik Uniwersytetu Warszawskiego, Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych oraz Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Autor wielu publikacji dotyczących polityki spójności UE, rozwoju regionalnego i spraw terytorialnych.

10 ról samorządu regionalnego



DR JAN SZOMBURG

Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową,
Inicjator Kongresu Obywatelskiego

Tylko dobrze zorganizowana Polska, efektywnie wykorzystująca wszystkie swoje zasoby, będzie w stanie sprostać turbulentnemu i transformującemu się światu. Centrum zarządzania naszym państwem będzie musiało mocniej skoncentrować się na utrzymaniu jego pozycji w dynamicznym środowisku międzynarodowym oraz wzmocnieniu odporności na zagrożenia. Będzie także musiało w większym stopniu delegować odpowiedzialność za bieżące administrowanie oraz działania prorozwojowe na inne szczeble zarządzania. Niedocenionym ogniwem siły naszego kraju są samorządy regionalne. W powszechnej świadomości łączone są one raczej ze sprawną dystrybucją środków unijnych aniżeli z rolą kreatora rozwoju. Tymczasem w trakcie ponad 25-letniego funkcjonowania regiony wykształciły całą paletę funkcji, ról i potencjałów, które – choć często niedostrzegane – są niezwykle ważne wobec wyzwań przyszłości.

Lista ról samorządu regionalnego, które są bardzo istotne z perspektywy przywództwa w obliczu wyzwań przyszłości, a chyba nie są do końca uświadomione, prezentuje się następująco.

- 1) **Kreatorzy tożsamości i wspólnotowości regionalnej** – wobec wyzwania scalenia różnych ziem i miast, wobec dziedzictwa pozaborowego, powojenno-migracyjnego i postpeerelowskiego oraz wobec potrzeby budowy odporności opartej na kapitale społeczno-kulturowym. W polskich warunkach silniejsza wspólnotowość regionalna nie stanowi zagrożenia dla spójności państwa, służy jego wzmocnieniu poprzez budowę zaufania do sfery publicznej jako takiej.
- 2) **Wytyczający kierunki rozwoju oraz jego koordynatorzy i harmonizatorzy** na terenie regionów i subregionów (również w układzie

przestrzennym). Zasadniczą misją samorządów regionalnych jest formułowanie wojewódzkiej strategii w perspektywie wieloletniej i tworzenie mechanizmów jej wdrażania w sposób włączający wszystkich interesariuszy w regionie. W ten sposób długofalowe wyzwania mogą zostać uwzględnione w lokalnych agendach rozwojowych niejako wyprzedzająco – zanim jeszcze zaczną zaznaczać swój bezpośredni wpływ na funkcjonowanie wspólnot lokalnych.

- 3) **Dystrybutorzy środków z Unii Europejskiej** – kreatywni adaptatorzy celów unijnych na poziom lokalny, subregionalny i regionalny. Piwotalne („środkowe”) usytuowanie regionów pozwala im zarówno przyjmować i przetwarzać impulsy (regulacje, wytyczne) ze szczebla europejskiego i krajowego,

jak i efektywnie odbierać reakcje zwrotne z poziomu lokalnego (ze sfery publicznej, gospodarczej i pozarządowej), co daje pożądane „sprzężenie zwrotne”.

- 4) **Kuźnie nowych rozwiązań** (innowacji organizacyjnych i społecznych, wzorców działań, regulacji, procedur itd.) – przestrzenie eksperymentowania i uczenia się od siebie lepszego planowania strategicznego i zarządzania (wdrażania strategii i planów).
- 5) **Huby wiedzy** o procesach i trendach globalnych oraz europejskich, ale również „czuli diagności” zmian lokalnych i regionalnych – dla różnych terytorialnych aktorów (np. w procesach konsultacji społecznych). Regiony wypracowały sobie liczne sieci współdziałania w ramach zarówno organizmów regionalnych, jak i współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej. Są one dodatkowym układem „sieci neuronowych” (przenoszących impulsy i informacje), pozwalającym analizować i diagnozować rzeczywistość.
- 6) **Laboratoria wspólnego myślenia i działania**, uczenia się definiowania celów wspólnie, w kooperacji międzygminnej i międzysektorowej, budowniczości trwałych relacji opartych na zaufaniu – twórcy kapitału terytorialnego. Regiony mają relatywnie niewielkie kompetencje w zakresie władczego działania (wobec chociażby miast i gmin). Swoją sprawczość muszą budować na bazie swoistego *soft power*, tj. samorządowych i wielosektorowych sojuszy wokół uzgodnionych celów.
- 7) **Promotorzy i liderzy transformacji** wszystkich dziedzin życia w kierunku

proklimatycznym, prośrodowiskowym, procyfrowym i proefektywnościowym.

Regiony, występując w roli chociażby dystrybutorów środków z UE, przemawiają do lokalnych samorządów, przedsiębiorców i mieszkańców językiem korzyści wynikających z tzw. zielonej transformacji, a nie językiem obciążeń i ograniczeń z tym związanych. W ten sposób wpływają na poziom społecznej akceptacji dla tego złożonego procesu.

*To nie wielkość wydatków (inwestycji),
ale właściwe reformy, jakość instytucji,
efektywność ich współpracy oraz zdolność
włączenia społeczeństwa w konieczną zmianę
trajektorii rozwojowej pomogą osiągnąć sukces
w konkurencji europejskiej i globalnej.*

- 8) **Ośrodki budowy odporności i elastyczności** – zarówno tej doraźnej (wobec krótkotrwałych szoków zewnętrznych i turbulencji), jak również strategicznej i strukturalnej (np. ataki hybrydowe, wojna kinetyczna czy niezależność energetyczna).
- 9) **Motory rozwoju infrastrukturalnego i wyższej jakości usług publicznych** – inwestujące w drogi, kolej, sieci cyfrowe itp., ale również w konkretne usługi publiczne – np. zdrowie, transport zbiorowy, edukację. Na poziomie regionalnym istnieje też wciąż niewykorzystany potencjał silniejszego powiązania rozwoju infrastruktury z wprowadzaniem usprawnień systemowych, organizacyjnych i instytucjonalnych („reformy regionalne”). W tym celu regiony musiałyby być

jednak w większym stopniu umocowane w krajowych i regionalnych programach rozwojowych jako ich „doręczyciele” na poziom lokalny oraz egzekutorzy związanych z nimi warunków.

10) **Twórcy proinnowacyjnych ekosystemów**

rozwaju – łączący różne sektory (biznes, nauka, organizacje pozarządowe) w celu budowy nowej konkurencyjności w oparciu o nowe technologie i innowacje. W szczególności różnego typu regionalne platformy współpracy mają zdolność generowania konsorcjów tematycznych wokół konkretnych nisz rynkowych, synchronizując np. pomoc w procesie badawczo-rozwojowym, fazę inwestycyjną oraz wsparcie eksportowe.

Już pobieżna analiza zestawu tych ról pozwala zrozumieć, jak wielka potencjalna siła drzemie w samorządnych regionach. Przede wszystkim trzeba docenić ich dorobek w tworzeniu tożsamości wspólnot regionalnych – swego rodzaju kapitału terytorialnego, sieci relacji, zaufania i współpracy. To właśnie takie więzi umożliwiają szybką reakcję w turbulentnych i konfliktowych czasach, a także efektywną mobilizację i ukierunkowanie zasobów, np. w sytuacji pandemii, katastrof naturalnych, kryzysów uchodźczych, nagłych deficytów, konfliktów hybrydowych czy wojny kinetycznej.

Nie mniej ważną rolą samorządów regionalnych jest eksperymentowanie, pilotaż różnych rozwiązań i innowacji – zwłaszcza w sferze instytucjonalno-organizacyjno-proceduralnej. Polska nie sprostą wymogom przyszłości, jeśli nie usprawni swoich instytucji oraz nie poprawi wzorców i sposobów współdziałania.

To nie wielkość wydatków (inwestycji), ale właściwe reformy, jakość instytucji, efektywność ich współpracy oraz zdolność włączenia społeczeństwa w konieczną zmianę trajektorii rozwojowej pomogą osiągnąć sukces w konkurencji europejskiej i globalnej. Same wydatki nie zawsze przynoszą rozwój, czasami prowadzą do niepotrzebnych obciążeń (np. przeskalowana infrastruktura). Tymczasem za dobrymi reformami zazwyczaj idą również liczne inwestycje dobrej jakości.

Regiony mają ogromną rolę do odegrania. Są idealnym miejscem harmonizacji uwarunkowań lokalnych z szerszymi i bardziej długofalowymi interesami rozwojowymi oraz wykuwania nowych rozwiązań organizacyjnych.

W obliczu turbulencji i konieczności transformacji *de facto* wszystkich dziedzin życia – aby sprostać wyzwaniu budowy odporności na konflikty hybrydowe i kinetyczne oraz wyzwaniom klimatyczno-środowiskowym i cyfrowym (ograniczeniu energo- i zasobochłonności, zmianom w modelu konsumpcji itp.), niezwykle ważna jest również rola regionów jako naturalnych liderów i promotorów nowej rzeczywistości gospodarczej, administracyjnej i społecznej. Regiony mogą stać się niejako „tłumaczami” procesów globalnych, przedstawiając ich konsekwencje dla funkcjonowania lokalnych wspólnot.

Konieczne są również zupełnie nowe rozwiązania organizacyjne, nowe regulacje, nowe wzorce zachowań, komunikacji itp. Tego nie da się wymyśleć i narzucić z góry – ta wielka

transformacja musi być współprogramowana od dołu. W tym zakresie regiony mają ogromną rolę do odegrania. Ze względu na ich piwotalne („środkowe”) usytuowanie, są idealnym miejscem harmonizacji uwarunkowań lokalnych z szerszymi i bardziej długofalowymi interesami rozwojowymi oraz eksperymentowania z nowymi politykami,

narzędziami, sposobami zarządzania, ekosystemami współpracy itp.

Osobną kwestią, która też wymaga bardzo poważnego namysłu i debaty, jest pytanie „czy” i „na ile” obecne ramy systemowe (ustrój) samorządów regionalnych dają wystarczające bodźce do wykorzystania tych potencjałów. ■

O AUTORZE

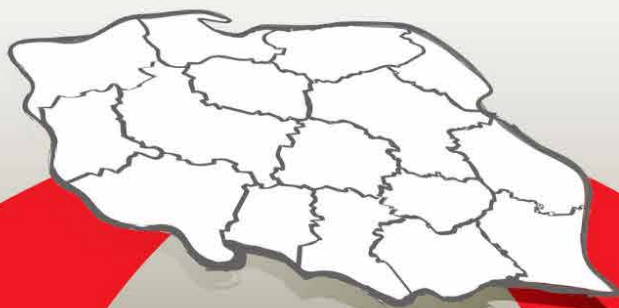
Dr Jan Szomburg – współzałożyciel, wieloletni Prezes, a obecnie Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, inicjator Kongresu Obywatelskiego. Promotor publicznej refleksji i debaty nad tożsamością i wspólnotowością Polaków. Doktor nauk ekonomicznych. Współtwórca polskiej myśli transformacyjnej dotyczącej gospodarki. Autor wielu opracowań na temat kulturowych przesłanek i uwarunkowań rozwoju. Wydawca serii wydawniczej „Wolność i Solidarność” (od 2005 r.). W latach 80. zaangażowany w gdańską „Solidarność”; w stanie wojennym współpracował z podziemiem. Absolwent Uniwersytetu Gdańskiego.

NASZE E-KSIĄŻKI O REGIONACH



POLSKIE REGIONY – DROGA I PRZYSZŁOŚĆ

Obchody 20-lecia
Samorządności Regionalnej



Po XIV Kongresie Obywatelskim

Wolność i Solidarność nr 86



POLSKIE ETOSY REGIONALNE i ich znaczenie z perspektywy ogólnonarodowej



Wolność i Solidarność nr 82

Ideę Samorządnej Rzeczypospolitej w naturalnym odruchu uchwalił I Zjazd "Solidarności" na jesieni 1981 r. Ta wskazówka ustrojowa została zrealizowana etapowo w III Rzeczypospolitej - najpierw w 1990 r. na poziomie gminnym, a później w 1999 r. na poziomie regionalnym. Obydwie reformy sprawdziły się - nie tylko jako drogi usprawniania administracji i stymulowania rozwoju, ale także budowania tkanki społecznej w kraju "po przejściach".

dr Jan Szomburg

GŁOSY MARSZAŁKÓW POLSKICH REGIONÓW

Transformacja energetyczna Polski – rola regionów, perspektywa Pomorza



MIECZYSLAW STRUK

Marszałek Województwa Pomorskiego

Transformacja energetyczna stanowi obecnie jeden z ważniejszych priorytetów rozwojowych Polski. Z wagi tego wyzwania doskonale zdaje sobie sprawę województwo pomorskie, które systematycznie zwiększa swoją samowystarczalność energetyczną, inwestując w nowe źródła energii, jak np. morskie farmy wiatrowe czy pierwszą w Polsce elektrownię jądrową. Przykład Pomorza pokazuje, że przemiana sektora energetycznego niesie za sobą nie tylko szereg wyzwań, ale i potencjał istotnego wzrostu gospodarczego. Jaki kierunek nadać działaniom rozwojowym w dobie rosnących wymagań dotyczących zero- lub niskoemisyjności? W jaki sposób wzmocnić rolę samorządów w zarządzaniu transformacją energetyczną? Jakie inspiracje przynosi w tym zakresie województwo pomorskie?

Trwająca przemiana sektora energetycznego w Polsce stanowi jedno z najważniejszych wyzwań rozwojowych nadchodzących dekad. Dążenie do czystego środowiska przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjnych cen energii dla przedsiębiorstw i mieszkańców wydaje się zadaniem trudnym, ale nie niemożliwym do zrealizowania. Samorząd Województwa Pomorskiego, od lat podejmujący liczne inicjatywy na rzecz rozwoju odnawialnych źródeł energii i poprawy efektywności energetycznej, dostrzega w transformacji energetycznej więcej szans niż zagrożeń. Jednym z kluczowych czynników wpływających na tę optymistyczną ocenę

pozostaje dotychczasowy ujemny bilans energetyczny Pomorza. Nasz region od lat sprowadzał znaczną część wykorzystywanej energii z innych obszarów Polski, co rodziło poczucie zależności i niepewności w kwestiach bezpieczeństwa energetycznego. Dziś jednak na horyzoncie pojawiają się ogromne możliwości odwrócenia tej sytuacji dzięki powstaniu morskich farm wiatrowych, budowie elektrowni jądrowej oraz dalszemu rozwojowi lądowej energetyki wiatrowej.

Aby w pełni wykorzystać tę szansę, niezbędne jest wzmocnienie roli regionów w zarządzaniu transformacją energetyczną. To właśnie

na poziomie samorządów – zarówno wojewódzkich, jak i lokalnych – można najlepiej koordynować działania związane z planowaniem przestrzennym, rozbudową infrastruktury, kształceniem kadr czy angażowaniem społeczności w rozwój nowych modeli wytwarzania i konsumpcji energii. Coraz więcej pozytywnych przykładów płynie z innych państw europejskich, które w procesie modernizacji oraz unowocześniania energetyki pozwoliły regionom na aktywny udział w kluczowych inwestycjach i podejmowanie strategicznych decyzji. Te doświadczenia pokazują, że odpowiednio przygotowana administracja szczebla regionalnego może stać się realnym partnerem rządu oraz inwestorów, a cała transformacja zyskać na przejrzystości oraz efektywności.

Jest wiele przykładów europejskich krajów, które pozwoliły regionom na aktywny udział w kluczowych inwestycjach i podejmowanie strategicznych decyzji w procesie modernizacji i unowocześniania energetyki. Administracja regionalna może stać się realnym partnerem rządu oraz inwestorów, a cała transformacja zyskać na przejrzystości oraz efektywności.

Przed Polską stoi zatem bardzo ważne zadanie – należy tak ukształtować proces przechodzenia na „czystą” energię, by zagwarantować bezpieczeństwo dostaw i stabilność cen. Samorząd Województwa Pomorskiego (na podstawie dotychczasowych doświadczeń oraz planowanych inwestycji) jest przekonany, że transformacja ta niesie za sobą nie tylko szereg wyzwań, ale i potencjał rozwoju gospodarczego. W wielu

miejscach powstają nowe, znaczące źródła wytwórcze, a przedsiębiorstwa już dziś chcą mieć pewność, że będą miały łatwy dostęp do stabilnych i konkurencyjnych cenowo dostaw prądu. Dla Pomorza perspektywa ta jest wyjątkowo istotna, ponieważ wiąże się z przejściem z pozycji importera do jednego z najważniejszych producentów energii w kraju.

„Przewrót kopernikański” w energetyce

Wzrost znaczenia nowych inwestycji gospodarczych na północy Polski świadczy o tym, że w krajowej energetyce dokonuje się zasadnicza zmiana. Przez wiele lat gros energii elektrycznej pochodziło z głównych kompleksów wytwórczych położonych w centralnej i południowej części kraju. Dzisiaj rozwój wielkoskalowych morskich farm wiatrowych, budowa pierwszej polskiej elektrowni jądrowej w Lubiatowie-Kopalinie oraz rosnąca liczba lądowych turbin wiatrowych na Pomorzu sprawiają, że dawna geografia produkcji energii zaczyna się odwracać. Dla województwa pomorskiego ma to kolosalne znaczenie gospodarcze, bowiem tam, gdzie pojawiają się nowe źródła energii, lokują się energochłonne zakłady przemysłowe, a także przedsiębiorstwa szczególnie czułe na kwestie tzw. koloru energii, czyli jej pochodzenia z odnawialnych i niskoemisyjnych źródeł.

Według dotychczasowych analiz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, większość energii zużywanej na Pomorzu wciąż pochodzi spoza regionu. Obserwowana dynamika rozwoju odnawialnych źródeł pokazuje jednak, że stan ten może się zmienić zaledwie w ciągu kilku lat. Przyrost mocy zainstalowanej w lądowych instalacjach fotowoltaicznych i wiatrowych w województwie

pomorskim sprawił, że w 2021 r. około 60% produkowanej lokalnie energii elektrycznej miało charakter odnawialny. Jeszcze w 2016 r. wskaźnik samowystarczalności energetycznej oscylował na poziomie 52,7%, by w 2021 r. sięgnąć 63,1%. Wraz z uruchomieniem morskich farm wiatrowych i elektrowni jądrowej województwo pomorskie może z czasem nie tylko zaspokajać całe swoje zapotrzebowanie, ale i przesyłać nadwyżkę do innych województw. Oznaczałoby to zasadniczą zmianę kierunku przepływu energii, która na przestrzeni dekad „wędrowała” z południa na północ.

Systematyczny wzrost wskaźnika samowystarczalności energetycznej oraz planowane uruchomienie morskich farm wiatrowych i elektrowni jądrowej pozwalają założyć, że województwo pomorskie może z czasem nie tylko zaspokajać całe swoje zapotrzebowanie, ale i przesyłać nadwyżkę do innych województw. Oznaczałoby to zasadniczą zmianę kierunku przepływu energii, która na przestrzeni dekad „wędrowała” z południa na północ.

Obecne przesunięcie centrów produkcji energii nabiera cech prawdziwego „przewrotu kopernikańskiego” – szczególnie gdy dodamy do niego jeszcze rosnące znaczenie energetyki rozproszonej. Coraz częściej pojawiają się inicjatywy organizowania lokalnej produkcji energii w ramach klastrów i spółdzielni energetycznych. Zasadniczo polegają one na tym, że mieszkańcy, rolnicy, lokalne przedsiębiorstwa bądź samorządy decydują się wspólnie zainwestować w instalacje

zapewniające prąd przede wszystkim na użytek własny danej społeczności. Celem powyższego działania jest pozyskanie nie tylko energii elektrycznej, ale również jednostek ciepła. Model takich „wysp energetycznych” staje się w Polsce coraz popularniejszy, choć wciąż brakuje pełnych i precyzyjnych uregulowań prawnych, które ułatwiałyby ich funkcjonowanie. Z perspektywy samorządów regionalnych oraz lokalnych jest to jednak szansa na zbudowanie bardziej odpornego i zrównoważonego systemu. Pozwala on przy okazji wyłapywać nadwyżki energii wytworzonej w ciągu dnia z fotowoltaiki lub w okresach silniejszego wiatru, a wykorzystywać je w czasie podwyższonego zapotrzebowania, zmniejszając w ten sposób obciążenie dla sieci przesyłowej.

Lepsze planowanie energetyczne, na które nacisk od dawna kładzie Samorząd Województwa Pomorskiego, jest kluczowym elementem rozwoju lokalnej gospodarki energetycznej. Gminy dysponują co prawda ustawowym obowiązkiem tworzenia planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, ale brakuje rozwiązań, które pozwoliłyby koordynować planowanie na poszczególnych obszarach inwestycyjnych oraz rozwijać je w ramach spójnej koncepcji regionalnej. Dlatego właśnie rola województwa w zarządzaniu transformacją energetyczną powinna być wzmocniona, by możliwe było np. korygowanie planów i skuteczne prowadzenie projektów angażujących kilka gmin jednocześnie. Natomiast rozwój energetyki rozproszonej stanowi ważne dopełnienie inwestycji wielkoskalowych, wnosząc do systemu element równowagi i lokalnej niezawodności.

Transformacja energetyczna Pomorza

Pomorze nigdy nie było znaczącym producentem konwencjonalnej energii i zawsze zależało od jej importu. Postawienie na OZE stwarza zatem realną nadzieję na wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego w regionie, przy jednoczesnym zachowaniu atrakcyjnej ceny energii. Ma to kluczowe znaczenie tak dla przedsiębiorstw szukających sposobu na ograniczenie kosztów, a także poprawę swojego wizerunku klimatycznego, jak i dla mieszkańców zwracających coraz większą uwagę na ekologię oraz stabilne rachunki za prąd czy ciepło.

Na aktualny stan rozwoju OZE w województwie pomorskim wpływa kilka czynników. Z jednej strony dużą rolę odgrywają dogodnie rozlokowane farmy wiatrowe na lądzie. Jeszcze kilka lat temu dynamikę ich przyrostu spowolniły ograniczenia prawne związane z tzw. zasadą 10H (wyznaczającą minimalną odległość turbin od budynków mieszkalnych), jednak w ostatnim czasie złagodzenie tych przepisów ponownie otworzyło drogę do rozwoju nowych instalacji. Równolegle obserwuje się gwałtowny wzrost produkcji energii ze słońca: od minimalnego udziału fotowoltaiki w 2016 r., do setek megawatów mocy zainstalowanej na dachach domów, w przedsiębiorstwach i gospodarstwach rolnych. Z danych publikowanych przez Samorząd Województwa Pomorskiego wynika, że w latach 2016-2023 łączna moc odnawialnych źródeł energii wzrosła z niespełna 754 MW do ponad 2200 MW – głównie za sprawą przybywających instalacji fotowoltaicznych oraz turbin wiatrowych. W efekcie, już w 2021 r. ponad 60% energii elektrycznej wytworzonej na Pomorzu

pochodziło z OZE, co sytuowało region w gronie krajowych liderów transformacji.

W latach 2016-2023 łączna moc odnawialnych źródeł energii w województwie pomorskim wzrosła z niespełna 754 MW do ponad 2200 MW – głównie za sprawą przybywających instalacji fotowoltaicznych oraz turbin wiatrowych. W efekcie, już w 2021 r. ponad 60% energii elektrycznej wytworzonej na Pomorzu pochodziło z OZE, co sytuowało region w gronie krajowych liderów transformacji.

Bardzo istotne znaczenie mają też inwestycje w morskie farmy wiatrowe. Ich moc, według rządowych założeń, może sięgnąć 5-6 GW do 2030 r., a w dalszej perspektywie nawet 8-11 GW. Tego rodzaju projekty nie tylko zwiększają ilość dostępnej w regionie energii, ale też przyciągają do pomorskich portów i przedsiębiorstw z branży morskiej inwestorów budownictwa morskiego, logistyki i sektora usług serwisowych. W Gdyni, Gdańsku czy Ustce planowane są bazy montażowe oraz serwisowe, gdzie współpracę podejmą lokalne firmy, absolwenci szkół i uczelni technicznych oraz zagraniczni dostawcy specjalistycznego sprzętu. W dłuższym horyzoncie tworzy się w ten sposób nowy łańcuch wartości, który opiera się na kompetencjach regionu: tradycji stoczniowej, inżynierskiej i logistycznej.

Przełomową inwestycją wzmacniającą pozycję Pomorza jako producenta energii jest też pierwsza w Polsce elektrownia jądrowa, zlokalizowana w gminie Choczewo. Jej uruchomienie ustabilizuje dostawy prądu i zapewni przewidywalną cenę energii,

co może stanowić potężny atut w walce o przyciąganie do regionu nowych inwestorów. Nie bez znaczenia są tu priorytety działających globalnie przedsiębiorstw, dla których „czysty” ślad węglowy staje się czynnikiem tak samo ważnym, jak koszt energii. Dostęp do niskoemisyjnej energii jądrowej, w połączeniu z rosnącym udziałem OZE, zwiększa szansę regionu na rozwój zaawansowanych technologii i branż o dużej wartości dodanej.

Koncepcja Pomorskiej Doliny Wodorowej to kolejny etap w drodze do zeroemisyjnej gospodarki. Już teraz pojawiają się inicjatywy służące budowie odpowiedniej infrastruktury wodorowej. Jeśli zakończą się one sukcesem, to Pomorze nie tylko uniezależni się od zewnętrznych dostaw prądu, ale też stanie się regionem oferującym nowoczesne technologie i produkcję niskoemisyjnych paliw.

Samorząd Województwa Pomorskiego wspiera wiele inicjatyw przyspieszających transformację. Duże znaczenie mają nakłady przeznaczane na inwestycje w OZE i poprawę efektywności energetycznej, kierowane zarówno do samorządów lokalnych, jak i sektora przedsiębiorstw. Samorząd koordynuje także działania Pomorskiej Platformy Rozwoju Morskiej Energetyki Wiatrowej na Bałtyku, która integruje przedsiębiorców, uczelnie i gminy zainteresowane rozwojem *offshore*. Szczególne miejsce zajmują również tzw. wyspy energetyczne, czyli idea wspierania lokalnych systemów bilansowania energii w gminach i powiatach, w których produkuje się prąd na własne potrzeby i w ograniczonym zakresie

przesyła się go do sąsiednich odbiorców. Tego rodzaju inicjatywy, nierzadko budowane oddolnie, wymagają jednak dużego wsparcia organizacyjno-prawnego – stąd rola województwa w animowaniu współpracy i zapewnieniu odpowiednich warunków formalnych jest tak istotna.

Warto wspomnieć również o koncepcji Pomorskiej Doliny Wodorowej, która może stać się kolejnym etapem w drodze do zeroemisyjnej gospodarki. Wodór – uznawany za kluczowe paliwo przyszłości – bywa określany mianem „magazynu OZE”, ponieważ pozwala przechowywać nadwyżki energii z instalacji wiatrowych i słonecznych, przetwarzając je na nośnik, jaki można wykorzystać w wielu sektorach, np. transporcie publicznym, ciepłownictwie, przemyśle chemicznym. Już teraz pojawiają się inicjatywy służące budowie odpowiedniej infrastruktury wodorowej, ale ostateczny sukces będzie wymagał połączenia wysiłków administracji, instytucji naukowych i przedsiębiorstw. Jeśli się to uda, Pomorze nie tylko uniezależni się od zewnętrznych dostaw prądu, ale też stanie się regionem oferującym nowoczesne technologie i produkcję niskoemisyjnych paliw.

Wyzwania i kierunki działania

Jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed zarówno Samorządem Województwa Pomorskiego, jak i całym krajem jest utrzymanie konkurencyjności gospodarki w dobie rosnących wymagań dotyczących zero- lub niskoemisyjności. Dla inwestorów kluczowe znaczenie zyskują dostępność i stabilność dostaw energii oraz ich cena i źródło pochodzenia. Napływ na Pomorze firm, które będą chciały korzystać z „zielonej”

energii, może przyspieszyć wzrost gospodarczy regionu, ale równocześnie wymaga znacznych nakładów na rozbudowę sieci i zapewnienie wykwalifikowanej kadry. Potrzebna jest także ciągła współpraca z lokalnymi społecznościami, ponieważ akceptacja społeczna stanowi fundament każdej inwestycji.

Pomorze postrzega najbliższe lata jako nie tylko czas korzyści, ale i moment intensywnej pracy nad realizacją kluczowych zadań towarzyszących powstawaniu nowych źródeł energii. Priorytetową kwestią pozostaje rozbudowa i modernizacja sieci elektroenergetycznej, dzięki której możliwe będzie przyłączenie morskich farm wiatrowych, elektrowni jądrowej czy kolejnych lądowych turbin wiatrowych. Już teraz operator sieci przesyłowej prowadzi duże inwestycje związane z budową i unowocześnianiem linii 400 kV, odciążając dotychczasowe połączenia biegnące ze Śląska czy z centralnej Polski. Równie istotne są działania dotyczące infrastruktury drogowej, kolejowej i portowej. Budowa farm *offshore* wymaga sprawnego transportu wielkogabarytowych elementów, co z kolei rodzi wyzwania związane z zapewnieniem przepustowości dróg i terminali. Na tym polu oczekiwana jest ścisła koordynacja inwestycji krajowych oraz regionalnych.

Ważnym krokiem jest także rozwijanie bazy kadrowej zdolnej realizować inwestycje w energetyce, jak i oferującej w przyszłości specjalistyczną obsadę stanowisk w firmach, które skuszone dostępem do stabilnych i „czystych” źródeł energii zdecydują się na lokowanie swojego kapitału właśnie w województwie pomorskim. Działania

władz regionalnych, takie jak: organizacja targów edukacyjnych związanych z morską energetyką wiatrową czy inicjatywy wspierające szkolnictwo zawodowe i politechniczne, to dopiero początek drogi umożliwiającej systematyczne doszkalanie oraz przekwalifikowywanie pracowników w warunkach dynamicznie rosnących potrzeb rynku.

Napływ na Pomorze firm, które będą chciały korzystać z „zielonej” energii, może przyspieszyć wzrost gospodarczy regionu, ale równocześnie wymaga znacznych nakładów na rozbudowę sieci elektroenergetycznej i zapewnienie wykwalifikowanej kadry. Potrzebna jest także ciągła współpraca z lokalnymi społecznościami, ponieważ akceptacja społeczna stanowi fundament każdej inwestycji.

Nie można zapominać o konieczności stworzenia stabilnych warunków formalnych, w ramach których Pomorze oraz sąsiadujące regiony mogłyby uczestniczyć w planowaniu strategicznych projektów infrastrukturalnych. Dotychczas zarząd województwa nie dysponował wystarczającymi uprawnieniami formalnymi, by włączyć się w proces decyzyjny toczący się na poziomie spółek Skarbu Państwa lub agend rządowych, co często prowadziło do opóźnień i konfliktów. Rozwój energetyki wiatrowej na morzu czy budowa elektrowni jądrowej będą oddziaływać na wiele dziedzin: od transportu i mieszkalnictwa, po rynek pracy i poziom innowacyjności w lokalnych przedsiębiorstwach. Z tego względu postulowane jest stworzenie nowych narzędzi

prawnych, które pozwoliłyby samorządom wojewódzkim w sposób zinstytucjonalizowany brać udział w procesie przygotowywania i prowadzenia tych kluczowych inwestycji.

Z perspektywy lokalnego samorządu kluczowe jest też to, by obsługą i realizacją wielkich projektów związanych z OZE czy elektrownią jądrową zajmowały się spółki, które w znaczącej mierze będą zakorzenione w samym regionie. Przeniesienie części głównych oddziałów bądź siedzib firm odpowiadających za budowę morskich farm czy nadzorujących proces przygotowania elektrowni jądrowej pozwoliłoby przyspieszyć przepływ informacji, jak również sprzyjałoby rozwojowi lokalnego łańcucha dostaw. Dzięki temu rodzimi producenci, dostawcy usług inżynierskich i budowlanych, a także przedsiębiorstwa z branży technologicznej w pełni skorzystają z szans, które przynoszą nowe inwestycje. Taki mechanizm znany jest choćby z niektórych regionów Niemiec czy Francji, gdzie regionalna administracja z sukcesem wprowadziła programy wspierające włączanie miejscowych firm w globalne łańcuchy wartości sektora odnawialnych źródeł energii i przemysłu niskoemisyjnego.

Równie ważne jest zapewnienie dalszego rozwoju koncepcji lokalnych systemów bilansowania energii. Nawet najbardziej rozbudowana sieć przesyłowa i magazyny nie zawsze będą w stanie skutecznie niwelować wahania generacji z OZE. Dlatego tak istotne są spółdzielnie energetyczne, klastry energii czy wspólnoty energetyczne, które będą w stanie zagospodarować lokalnie nadwyżki produkcji i reagować na potrzeby odbiorców w najbliższym sąsiedztwie.

W województwie pomorskim widać coraz więcej przykładów gmin oraz powiatów decydujących się na takie rozwiązania. Z kolei liczne systemy ciepłownicze oparte na węglu są dziś modernizowane pod kątem przechodzenia na OZE oraz na technologie wysokosprawnej kogeneracji. Proces ten wpisuje się w unijną wizję ograniczania emisji i rozwijania efektywnych systemów ciepłowniczych. Wymaga to jednak zarówno długoterminowego wsparcia finansowego, jak i współdziałania między władzami regionalnymi i lokalnymi. Bez takiej współpracy trudno będzie o skoordynowane inwestycje w sieci ciepłownicze, nowe źródła wytwórcze (np. biogaz, biomasę, pompy ciepła) czy magazynowanie energii.

Nawet najbardziej rozbudowana sieć przesyłowa i magazyny nie zawsze będą w stanie skutecznie niwelować wahania generacji z OZE. Dlatego tak istotne są spółdzielnie energetyczne, klastry energii czy wspólnoty energetyczne, które będą w stanie zagospodarować lokalnie nadwyżki produkcji i reagować na potrzeby odbiorców w najbliższym sąsiedztwie. W województwie pomorskim widać coraz więcej przykładów gmin oraz powiatów decydujących się na takie rozwiązania.

Na zakończenie warto przypomnieć, że transformacja energetyczna Pomorza, jak i wszystkich polskich regionów, powinna być procesem obejmującym nie tylko samą energetykę, lecz także szeroko rozumiane kwestie społeczne, gospodarcze oraz środowiskowe. Wprowadzanie nowych

technologii, modernizacja infrastruktury czy kształtowanie rynku pracy muszą iść w parze z dbałością o lokalne społeczności, które – przekonane do korzyści płynących z transformacji – mogą okazać się jej najważniejszym sojusznikiem. Wdrożenie takiego podejścia daje szansę na to, że województwo pomorskie stanie się przykładem efektywnego przejścia ku niskoemisyjnemu,

innowacyjnemu rozwojowi, a zarazem dowiedzie, że rola regionów w zarządzaniu procesami energetycznymi jest decydująca. Wzmacniając potencjał samorządów, Polska może sprostać stojącym przed nią wyzwaniom oraz wykorzystać je jako dźwignię dla trwałego wzrostu, zapewniając czystą, bezpieczną i konkurencyjną cenowo energię dla przyszłych pokoleń. ■

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.

Więcej kompetencji dla regionów – w jakich obszarach i dlaczego?



PAWEŁ GANCARZ

Marszałek Województwa Dolnośląskiego

Jak usprawnić funkcjonowanie regionów, aby właściwie odpowiadały na wyzwania przyszłości? Konieczne jest przede wszystkim nadanie im większej sprawczości poprzez wprowadzenie odpowiednich mechanizmów finansowych i przeniesienie niektórych kompetencji na poziom samorządowy. Jeśli pójdzie za tym zapewnienie odpowiednich zasobów kadrowych i finansowych, to podejmowanie decyzji stanie się szybsze, a zarządzanie środkami publicznymi sprawniejsze. W ten sposób będziemy mieli szansę lepiej dopasować w polskich regionach politykę rozwojową do dynamicznych zmian.

Samorządy województw stoją przed trudnym zadaniem prowadzenia polityki rozwoju w regionach, nie dysponując przy tym dostatecznymi narzędziami do jej skutecznej realizacji. Konieczne jest wzmocnienie regionów w zakresie kompetencji i finansowania, szczególnie w przypadku takich zadań publicznych, jak: rozwój obszarów wiejskich, ochrona przyrody i środowiska, gospodarka wodna, transformacja energetyczna oraz planowanie przestrzenne.

Usprawnienie wykorzystania funduszy jest jednym z głównych wyzwań, m.in. w obszarze rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Samorządy województw muszą uzyskać większą elastyczność w dostępie do funduszy krajowych i unijnych oraz efektywniej

koordynować ich dystrybucję w regionie. Niezbędne są bardziej zróżnicowane instrumenty finansowe, odpowiadające potrzebom wielu grup beneficjentów, oraz nowe mechanizmy wspierające innowacje. Również zwiększenie kompetencji w zakresie monitorowania i oceny realizacji polityk rolnych i programów unijnych pomoże w lepszym dopasowaniu rozwiązań do potrzeb lokalnych. Dzięki temu samorządy będą mogły skutecznie dostosować działania do rzeczywistych postulatów mieszkańców obszarów wiejskich, sprawnie zarządzać środkami z dostępnych funduszy wsparcia, efektywnie współpracować z rolnikami, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi i uczelniami. Poszerzeniu ich roli w kreowaniu rozwoju regionu mógłby pomóc powrót ośrodków doradztwa rolniczego

do struktur samorządu. Wielopoziomowa i wielosektorowa integracja polityk, w której samorzady województw pełnią funkcję koordynatora działań różnych poziomów zarządzania i sektorów, jest kluczowa dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Wielopoziomowa i wielosektorowa integracja polityk, w której samorzady województw pełnią funkcję koordynatora działań różnych poziomów zarządzania i sektorów, jest kluczowa dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Do ważnych zadań samorządu należy także ochrona przyrody, w tym tworzenie i zarządzanie parkami krajobrazowymi. Ich dyrektorzy muszą mieć jednak większe kompetencje i finansowanie, aby skutecznie wykonywać nałożone na nich obowiązki. Dla przykładu: Dyrektor Dolnośląskiego Zespołu Parków Krajobrazowych (DZPK), odpowiedzialny za realizację zadań ochronnych, nie jest w świetle prawa stroną w postępowaniach dotyczących nieprzestrzegania przepisów, uzgadniania inwestycji lub planowania przestrzennego na terenie parków krajobrazowych. Jest nią Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (RDOŚ), który nie ma obowiązku informowania o toczącym się postępowaniu oraz nie jest zobligowany do uzyskania choćby opinii dyrektora parku przed wydaniem swojej decyzji. Brakuje właściwej koordynacji pomiędzy pracą służb działających w obszarze ochrony przyrody, podczas gdy kompetencje danych jednostek nakładają się na siebie. Lasy Państwowe czy RDOŚ nie mają obowiązku i nie

informują DZPK o podjętych działaniach czy decyzjach.

Problemem w zakresie ochrony przyrody jest również zbyt niskie finansowanie. DZPK, od czasu przejścia do samorządu województwa, finansowany jest z dwóch źródeł: środków Skarbu Państwa i budżetu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. Skarb Państwa od 2008 roku (mimo 17-letniej inflacji) właściwie nie zwiększył ilości środków przekazywanych na działalność parków. Funkcjonowanie DZPK jest możliwe tylko dzięki finansowaniu z budżetu województwa dolnośląskiego, a także prowadzeniu własnego gospodarstwa rolnego i ubieganiu się o dotacje ze źródeł funduszy zewnętrznych, takich jak Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) we Wrocławiu.

Także w obszarze ochrony środowiska, gdzie zadania realizowane przez samorzady województwa są w zdecydowanej większości zadaniami zleconymi ze szczebla administracji rządowej, istotnym problemem jest finansowanie. Nie otrzymują one wystarczających środków i zmuszone są angażować własne, co skutkuje ciągłym deficytem budżetowym w zakresie wynagrodzeń, kosztów postępowań i działań kontrolnych.

Strona samorządowa postuluje powrót do stanu prawnego dającego jej nadzór nad Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Umożliwi to uwzględnienie regionalnych potrzeb w przyjmowanych przez WFOŚiGW planach działań oraz przypisanie samorządowi

województwa odpowiedzialności za osiągnięcie wskaźników poprawy stanu środowiska zakładanych w dokumentach strategicznych.

Radykalnej poprawy wymaga funkcjonalność bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO).

Należy umożliwić tworzenie zestawień i sprawozdań na poziomie regionalnym oraz śledzenie strumienia odpadów od miejsca ich wytworzenia do miejsca unieszkodliwienia. Kwestie te są tematem wielu wystąpień samorządów województw oraz ich reprezentacji (Związku Województw RP i Konwentu Marszałków Województw RP). Zwiększenie procentowego udziału w pobieranych opłatach pozwoli natomiast polepszyć skuteczność i jakość zadań realizowanych przez województwa. Zmiany wymaga też system i poziom wsparcia dla gmin, które odpowiedzialne są za usunięcie nielegalnie składowanych czy magazynowanych odpadów w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany nie wykonuje nałożonych nakazów.

Kluczowym komponentem środowiska w kontekście planowania przyszłości regionów jest woda. W obliczu rosnących wyzwań, takich jak: niedobory wody, nasilające się ekstremalne zdarzenia pogodowe, zła kondycja ekologiczna rzek, niski poziom świadomości społecznej oraz związana z nim degradacja rzek, jezior i terenów podmokłych, konieczna jest zmiana podejścia do gospodarowania zasobami wodnymi na każdym poziomie zarządzania. Obecne przepisy prawa wodnego nie uwzględniają marszałka województwa jako organu właściwego w sprawach gospodarowania wodami, co ogranicza

jego wpływ na kluczowe aspekty ochrony i użytkowania zasobów wodnych. Samorządy województw powinny więc odzyskać część kompetencji odebranych im w wyniku reformy systemu gospodarowania wodami.

Samorządy powinny mieć możliwość wdrażania działań ograniczających zanieczyszczenie i poprawiających zdolność retencyjną rzek, w tym tworzenia stref ochronnych dla rzek, jezior i mokradeł oraz regulowania użytkowania gruntów wodozależnych. Konieczne jest także uwzględnienie retencji krajobrazowej i naturalnej w planowaniu rozwoju regionów, co przełożyłoby się na polityki lokalne w zakresie ochrony terenów retencyjnych.

Odpowiadając na te potrzeby, Zarząd Województwa Dolnośląskiego podjął decyzję o konieczności opracowania i wdrażania Dolnośląskiej Polityki Wodnej (DPW)¹, mającej na celu ukierunkowanie sektorowych polityk na inteligentne korzystanie z wody. Szczególnie istotne jest wprowadzenie systemowego monitoringu dopływów Odry, powiązanego z działaniami przestrzennymi na rzecz poprawy ich stanu. Samorządy powinny mieć możliwość wdrażania działań ograniczających zanieczyszczenie i poprawiających zdolność retencyjną rzek, w tym tworzenia stref ochronnych dla rzek, jezior i mokradeł oraz regulowania użytkowania gruntów wodozależnych. Konieczne jest także uwzględnienie retencji krajobrazowej

¹ *Dolnośląska Polityka Wodna*, Instytut Rozwoju Terytorialnego, https://www.irt.wroc.pl/strona-1209-dolnoslaska_polityka_wodna.html [dostęp online].

i naturalnej w planowaniu rozwoju regionów, co przełożyłoby się na polityki lokalne w zakresie ochrony terenów retencyjnych.

Rosnące zapotrzebowanie na energię i konieczność podniesienia poziomu bezpieczeństwa energetycznego sprawiają, że również prowadzenie polityki energetycznej powinno odbywać się przy znaczącym udziale samorządów wojewódzkich. Dotychczasowe kompetencje są niezwykle zawężone i polegają głównie na opiniowaniu dokumentów, w tym Planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Województwa pozbawione są elementu kreacyjnego. W celu zapewnienia większej spójności pomiędzy działaniami realizowanymi przez samorząd województwa, w ramach posiadanych kompetencji i możliwości zarządczych, Zarząd Województwa Dolnośląskiego przyjął *Strategię Energetyczną Dolnego Śląska – kierunki wsparcia sektora energetycznego*². Odpowiada ona na wyzwania związane ze zmianami klimatu i transformacją energetyczną w zakresie wsparcia sektora energetycznego.

Kompetencje województwa należy stopniowo rozszerzać, obligując do m.in. stałego monitorowania zapotrzebowania na energię, tworzenia scenariuszy rozwoju energetyki dla regionu, prowadzenia polityki przestrzennej w zakresie efektywnych energetycznie systemów transportowych i struktur osadniczych, koordynowania działań na szczeblu wojewódzkim, wspierania energetyki

rozproszonej w oparciu o uwarunkowania przyrodnicze, potencjał i zasoby własne regionu, współpracy z samorządami gminnymi, podmiotami gospodarczymi oraz jednostkami naukowo-badawczymi w zakresie energetyki regionalnej i wsparcia technologicznego. Należy oceniać efektywność energetyczną zarówno w wymiarze lokalnym w odniesieniu do budynków, ale też w kontekście złożonych i rozległych systemów na poziomie całych struktur osadniczych i regionu.

Znaczna część zjawisk zachodzących w przestrzeni ma wymiar ponadlokalny, przekraczający granice gminy i wymaga właściwej koordynacji na poziomie regionalnym. Samorząd województwa może pełnić rolę spajającą dość ogólną politykę rozwojową państwa ze szczegółowymi rozwiązaniami wprowadzanymi na poziomie lokalnym.

Poziom regionalny powinien odgrywać znaczącą rolę w prowadzeniu prawidłowej i odpowiedzialnej polityki przestrzennej nie tylko w zakresie efektywności energetycznej i ochrony terenów retencyjnych. Znaczna część zjawisk zachodzących w przestrzeni ma wymiar ponadlokalny, przekraczający granice gminy i wymaga właściwej koordynacji na poziomie regionalnym. Samorząd województwa może pełnić rolę spajającą dość ogólną politykę rozwojową państwa ze szczegółowymi rozwiązaniami wprowadzanymi na poziomie lokalnym.

Rolą regionu w planowaniu przestrzennym powinno być zapewnienie ciągłości

² *Strategia Energetyczna Dolnego Śląska – kierunki wsparcia sektora energetycznego*, Uchwała Nr 6053/VI/22 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 października 2022 r., zob. https://www.irt.wroc.pl/epublikacja-152-strategia_energetyczna_2022.html [dostęp online].

funkcjonalno-przestrzennej oraz ograniczanie barier i konfliktów przestrzennych w wymiarze ponadlokalnym, co zapewni bezpieczeństwo, efektywność środowiskową i energetyczną oraz wysoką jakość życia mieszkańców. Samorząd województwa ma za zadanie rozstrzygać przede wszystkim o regionalnych systemach: obszarów cennych przyrodniczo (w tym korytarzy ekologicznych), infrastruktury transportowej, infrastruktury błękitno-zielonej oraz sieci osadniczej.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa powinien wskazywać poszczególne obszary i powiązania, wraz z określeniem zasad zagospodarowania i ustaleń – również w relacjach zewnętrznych i transgranicznych – odzwierciedlając i uściślając rozwiązania wskazane w strategii rozwoju województwa. Natomiast plany subregionalne dla obszarów funkcjonalnych mają na celu uszczegółowienie granic danych obszarów, doprecyzowanie zasad ich zagospodarowania oraz ustaleń w zakresie ich rozwoju. ■

O AUTORZE

Paweł Gancarz – ekonomista, absolwent Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, a także MBA Krakowskiej Szkoły Biznesu na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Doświadczenie zawodowe zdobywał w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także w Dolnośląskim Ośrodku Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu. Od 2000 r. działa w Ochotniczej Straży Pożarnej w Stoszowicach. Obecnie pełni funkcję Wiceprezesa Oddziału Wojewódzkiego Związku OSP RP we Wrocławiu. W 2014 r. wybrany na stanowisko Wójta Gminy Stoszowice, które pełnił do czasu powołania na funkcję Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury. W maju 2024 r. wybrany przez Radnych Sejmiku Województwa Dolnośląskiego na Marszałka Województwa Dolnośląskiego. Żonaty, ma dwoje dzieci.

Primum non nocere regiones – są ważne dla rozwoju kraju i spójności Europy



ADAM STRUZIŁ

Marszałek Województwa Mazowieckiego, Wiceprezes Związku Województw RP

W przestrzeni publicznej, zwłaszcza na forum Unii Europejskiej, coraz częściej pojawiają się głosy o konieczności recentralizacji niektórych działań prowadzonych w ramach polityki spójności. Tymczasem centralne zarządzanie nie przyniosło społeczeństwu ani korzystnych doświadczeń, ani pozytywnych efektów. Powinniśmy zatem dążyć do jak najszybszego odwrócenia tego niebezpiecznego trendu. To właśnie zaufanie regionom jest rozwiązaniem. Należy postawić na ich zróżnicowany i duży potencjał, wszechstronne doświadczenia, często zaskakujące umiejętności, wysoką jakość kapitału ludzkiego – jednego z ważniejszych czynników sprawnego i efektywnego funkcjonowania – oraz otwartość na to, co nowe i pożyteczne.

Unia Europejska od początku funkcjonowania promuje politykę decentralizacji, mającą na celu umocnienie gospodarki regionów poprzez wzrost jej produktywności i innowacyjności. Już od XIX wieku region postrzegany był jako podstawowa jednostka terytorialna działalności gospodarczej i pogląd ten obronił się. Europejski Komitet Regionów (EKR) podkreśla fundamentalne znaczenie stosowania zasady „nie szkodzić regionom” oraz wzmacniania zdolności administracyjnych w celu zapewnienia odpowiedniego udziału władz lokalnych i regionalnych w realizacji polityki spójności. Decentralizacja i wdrażanie programów na poziomie regionalnym stanowią

fundament jej efektywności. Odstępstwo od tej zasady niesie ryzyko zmniejszenia skuteczności działań i ograniczenia wpływu obywateli na procesy rozwojowe, co mogłoby osłabić zaufanie do unijnych inicjatyw.

Regiony w obliczu zmian

Polskie regiony stoją w obliczu coraz większych wyzwań, co wynika z szeregu uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Refleksja na temat ich znaczenia i roli w rozwoju kraju nie może pomijać kontekstu europejskiego oraz wyzwań, z jakimi mierzymy się jako wspólnota państw. Są to m.in. długoterminowe wyzwania strategiczne, takie jak: niekorzystna sytuacja

demograficzna i zmiany klimatyczne. Malejąca przewaga gospodarcza Unii Europejskiej na rynku światowym też jest istotna. Należy tu dodać pojawiające się w ostatnich latach zjawiska, które w różnych wymiarach destabilizują Europę, m.in. kryzys migracyjny, pandemię COVID-19, wojnę na Ukrainie czy ostatnie zmiany w polityce międzynarodowej USA. Dodatkowo nad Unią Europejską wisi widmo kryzysu wewnętrznego, związanego z kwestionowaniem fundamentalnych dla Europy norm i wartości.

W świetle powyższych wyzwań pojawiają się głosy o konieczności rewizji polityki spójności (jej kształtu i celów), czemu sprzyja rozpoczęcie prac nad założeniami wieloletnich ram finansowych na lata 2028-2034.

Sygnały o planach centralizacji zarządzania funduszami europejskimi rodzą oczywisty sprzeciw ze strony regionów, które przez lata udowodniły, że nadzorując programy polityki spójności, wniosły istotny wkład w rozwój gospodarczy UE. Odebranie kluczowej roli w ich programowaniu i wdrażaniu byłoby działaniem niezrozumiałym i niepożądanym, godzącym w interes zarówno regionów, jak i Unii Europejskiej.

Regiony fundamentem demokracji

Koncepcja centralizacji polityki spójności wywołuje szereg wątpliwości. Może skutkować niepożądaną zmianą charakteru Wspólnoty, określonego w traktatach założycielskich. Podstawą funkcjonowania UE jest demokracja przedstawicielska, o czym mowa w art. 10 ust. 1 *Traktatu o Unii Europejskiej*¹. W ust. 3

wskazano, że każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii, zaś decyzje na poziomie unijnym podejmowane są w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela.

Sygnały o planach centralizacji zarządzania funduszami europejskimi rodzą oczywisty sprzeciw ze strony regionów, które przez lata udowodniły, że nadzorując programy polityki spójności, wniosły istotny wkład w rozwój gospodarczy UE.

Kluczowa we Wspólnocie jest także zasada partnerstwa, która zwiększa zbiorowe zaangażowanie w politykę Unii oraz odpowiedzialność za nią. Poszerza dostępną wiedzę, doświadczenie i spektrum poglądów na etapie projektowania i wdrażania polityki, a zarazem zapewnia większą przejrzystość procesów decyzyjnych. Zasada ta łączy w sobie – co niezmiernie ważne – równość kompetencji i prawo głosu, w tym także współodpowiedzialność za podejmowane decyzje.

Powyższe reguły znajdują odzwierciedlenie w dotychczasowych założeniach polityki spójności. Delegowanie kompetencji na poziom regionalny pozwala identyfikować potrzeby i wyzwania rozwojowe możliwie najbliżej obywateli, a dzięki temu trafnie definiować cele, wzmacniając skuteczność wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Istotnym elementem tego rozwiązania jest także uwalnianie potencjału lokalnego kapitału społecznego, co jest istotnym czynnikiem stymulującym rozwój.

¹ *Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex:12016ME/TXT> [dostęp online].

Należy mieć świadomość, że wszelkie próby wprowadzenia reform, które odbierałyby społecznościom lokalnym poczucie stanowienia o sobie, mogą skutkować pogłębieniem kryzysu demokracji i osłabieniem Unii Europejskiej.

Wspólnota silnych regionów

W sytuacji tak wielu dynamicznych zmian na świecie szczególnie ważne jest, by fundamenty Unii Europejskiej – a więc silne regiony – zachowywały stabilność. Należy wzmacniać synergię dwóch różnych poziomów zarządzania – krajowego i regionalnego. Poszczególne państwa skoncentrowane na celach strategicznych potrzebują władz samorządowych, które funkcjonują blisko obywateli i są zdolne do szybkiego reagowania na zachodzące zmiany, a w rezultacie – do kształtowania bardzo efektywnego mechanizmu wspierania i odciążania administracji centralnej.

Delegowanie kompetencji na poziom regionalny pozwala identyfikować potrzeby i wyzwania rozwojowe możliwie najbliżej obywateli, a dzięki temu trafnie definiować cele, wzmacniając skuteczność wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Wszelkie próby wprowadzenia reform, które odbierałyby społecznościom lokalnym poczucie stanowienia o sobie, mogą skutkować pogłębieniem kryzysu demokracji i osłabieniem Unii Europejskiej.

Regiony wielokrotnie udowodniły swoją wartość w zakresie budowy silnej i zjednoczonej Europy. Polityka regionalna

ukierunkowana na umocnienie ekonomicznej i społecznej spójności oraz wielowymiarową współpracę w poszukiwaniu skutecznych rozwiązań przynosi efekty oraz sprzyja europejskiej integracji. Reprezentując interes obywateli, regiony nie budują kapitału na sporach politycznych, ale na dialogu, co zwiększa efektywność ich działań. Dodatkowo wnoszą szczególną jakość, charakterystyczną dla wspólnoty samorządowej: dbałość o interes wspólny, umiejętność znajdowania płaszczyzn współdziałania i budowania na tym, co łączy różne podmioty. Silna samorządność, oparta na decyzyjności, współodpowiedzialności, wzmacnianiu tożsamości, podmiotowości oraz sieci współpracy, powinna być w kolejnych latach drogowskazem dla budowania odporności Polski i Europy.

Trwałość rozwiązań panaceum dla regionów

Nierozstrzygnięte dylematy rodzą następujące pytania. Czy ważniejsze jest – właściwe dla modelu zdecentralizowanego – szybsze i bardziej elastyczne podejmowanie decyzji oraz lepsze dostosowanie polityki do lokalnych potrzeb, czy raczej – charakterystyczne dla modelu unitarnego – zapewnienie stabilności politycznej i ekonomicznej oraz koordynacji działań na płaszczyźnie europejskiej? Czy decentralizacja, w skrajnych przypadkach niosąca za sobą poczucie zagrożenia możliwością rozpadu, destrukcji społecznej i pogłębienia nierówności, może stanowić realną przeciwwagę dla centralizacji, pozbawionej co do zasady tego typu zagrożeń, ale wiążącej się z oderwaniem od lokalnych i regionalnych potrzeb oraz opinii wyrażanych przez społeczności?

Nie ulega wątpliwości, że regiony wymagają dalszego wzmocnienia, aby wciąż mogły efektywnie odpowiadać na wyzwania współczesności oraz uczestniczyć w transformacji i budowaniu odporności Unii Europejskiej. Szczególnie ważne jest, by czerpały one z trwałych i stabilnych rozwiązań kształtowanych przez lata oraz nie zmieniały swoich bazowych zasad i celów, ilekroć pojawią się nowe, nieprzewidziane zdarzenia. Nie należy odchodzić od koncepcji polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, bowiem to właśnie ona daje regionom możliwość kreowania i wdrażania własnych wizji oraz nowatorskich rozwiązań.

Silna samorządność, oparta na decyzyjności, współodpowiedzialności, wzmocnieniu tożsamości, podmiotowości oraz sieci współpracy, powinna być w kolejnych latach drogowskazem dla budowania odporności Polski i Europy.

Regiony w ciągu ostatnich lat stały się trzonem Unii Europejskiej. To one wniosły

istotny wkład w jej rozwój gospodarczy. Na potrzeby polityki regionalnej powołano szereg unijnych instytucji. Przedstawiciele europejskich regionów są zaangażowani w rozmaite fora współpracy, przyczyniając się do podejmowania właściwych decyzji.

Utrzymanie siły i skuteczności regionów wymaga stabilnych uwarunkowań instytucjonalno-prawnych. To zdecydowanie największe wyzwanie, przed jakim stoją decydenci odpowiedzialni za przyszłość polityki spójności w Unii Europejskiej na rzecz wspólnych wartości. W Polsce doceniamy znaczenie samorządności; mamy świadomość jej wagi i wpływu na rozwój kraju, a także ogromnego znaczenia dla zrealizowanej z sukcesem transformacji ustrojowej i społeczno-gospodarczej. Jako lekarz i Przedstawiciel Prezydium Europejskiego Komitetu Regionów oraz Samorządu Województwa Mazowieckiego, uważam ideę integracji europejskiej za jeden z bardziej światłych pomysłów XX wieku, odnoszących się do rozwoju gospodarczego i społecznego Europy. Co za tym idzie – panaceum na trwałość regionów powinna być zasada *primum non nocere*. ■

O AUTORZE

Adam Struzik – lekarz, samorządowiec i społecznik, parlamentarzysta, polityk. Wieloletni Członek Europejskiego Komitetu Regionów i jego prezydium. Animator współpracy kulturalnej, naukowej i biznesowej. Inicjator projektów i programów, związanych m.in. ze zwiększeniem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu, z e-rozwojem i bezpieczeństwem. Angażuje się w sprawy regionu – jego zrównoważony oraz dynamiczny, wieloaspektowy rozwój; dba o efektywną strategię prorozwojową oraz budowanie społeczeństwa informacyjnego, obywatelskiego. Promuje ideę samorządności, stawia na współpracę, kształtując społeczną kreatywność oraz lokalne partnerstwo w myśl zasady „rzetelne informowanie – otwarte słuchanie”. Od grudnia 2001 r. nieprzerwanie pełni funkcję Marszałka Województwa Mazowieckiego. Za swoją działalność wyróżniony wieloma odznaczeniami. Trzykrotnie wybrany najlepszym marszałkiem w ogólnopolskim plebiscycie organizowanym przez serwis PortalSamorzadowy.pl. Honorowy obywatel wielu mazowieckich miast i gmin.

Jak efektywnie wspierać rozwój gospodarczy z poziomu regionu?



WŁADYSŁAW ORTYL

Marszałek Województwa Podkarpackiego, Wiceprezes Związku Województw RP

W sytuacji rosnącej konkurencji na arenie międzynarodowej do priorytetów rozwojowych kraju należy zaliczyć budowanie silnej gospodarki polskich regionów. To jedno z ważniejszych zadań samorządu województwa – najlepiej zorientowanego w uwarunkowaniach, potrzebach i możliwościach wzmacniania pozycji danego regionu. Jakie instrumenty rozwojowe posiadają samorządy? W jaki sposób je wykorzystują? Jaką inspirację w tym zakresie przynoszą doświadczenia Podkarpacia?

Wspieranie rozwoju regionalnej gospodarki to jedno z podstawowych zadań samorządu województwa. Uwzględnia ono m.in. pobudzanie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności. W ramach prowadzonej przez samorząd województwa polityki rozwoju realizowane są zadania w zakresie tworzenia warunków dla wzrostu gospodarczego, w tym kreowanie regionalnego rynku pracy, wspieranie rozwoju nauki, postępu technologicznego i innowacji oraz współpracy między sferą nauki i gospodarki. Działania te zmierzają do zapewnienia odpowiednich okoliczności dla trwałego, zrównoważonego rozwoju i budowania konkurencyjnej pozycji regionu.

Współcześnie nasila się presja konkurencyjności pomiędzy regionami – i to nie tylko w skali Polski, ale także w wymiarze międzynarodowym. Polskie województwa rywalizują zarówno z regionami w Unii Europejskiej, jak i z regionami tych europejskich państw, które znajdują się poza strukturami UE. Jest to szczególnie ważne dla Podkarpacia – regionu położonego przy granicy zewnętrznej Unii Europejskiej i jednocześnie graniczącego z Ukrainą. Wysokie standardy przyjęte w prawodawstwie UE sprawiają, że konkurencja ta niejednokrotnie jest bardzo wymagająca.

Aby prowadzić skuteczne działania na rzecz rozwoju gospodarczego, w pierwszej kolejności należy poznać regionalne uwarunkowania.

Dlatego też istotne miejsce w opracowywanych przez samorząd województwa materiałach diagnostycznych zajmuje opis i charakterystyka regionalnej gospodarki, z uwzględnieniem tła krajowego i europejskiego. Specyfika gospodarcza polskich regionów jest różna, a co za tym idzie – zróżnicowane są potrzeby i możliwości wzmacniania gospodarki. W przypadku województwa podkarpackiego wyraźnie widoczny jest jego profil przemysłowy, o długich tradycjach sięgających Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP), oraz wyższe niż średnio w kraju nakłady na B+R i sieciowanie współpracy podmiotów gospodarczych. Stąd relatywnie wysoka pozycja regionu we wskaźniku innowacyjności.

Analiza gospodarcza polskich regionów jest różna, a co za tym idzie – zróżnicowane są potrzeby i możliwości wzmacniania gospodarki. W przypadku województwa podkarpackiego wyraźnie widoczny jest jego profil przemysłowy oraz wyższe niż średnio w kraju nakłady na B+R i sieciowanie współpracy podmiotów gospodarczych.

Takie rozeznanie pozwala projektować działania dostosowane do regionalnych uwarunkowań. Szczególne znaczenie wśród dokumentów przyjętych przez Samorząd Województwa Podkarpackiego ma *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Podkarpackiego na lata 2021-2030*. Dokument ten, przyjęty w styczniu 2022 r., nie tylko wpisuje się w warunek podstawowy dla celu 1. polityki spójności, ale też stanowi regionalny program rozwoju gospodarczego. Oprócz określenia regionalnych inteligentnych specjalizacji oraz

kluczowych technologii, stworzono matrycę przedstawiającą rolę i zadania poszczególnych uczestników gospodarczego ekosystemu regionu. Identyfikacja ta pozwala na precyzyjne wskazanie, które cele są realizowane komplementarnie i gdzie można uzyskać efekt synergii. Istotne są tutaj integracja działań i moderowanie aktywności różnych podmiotów na rzecz rozwoju gospodarczego.

Samorząd województwa posiada wiele instrumentów, które oddziałują na gospodarkę. Należą do nich w pierwszej kolejności środki finansowe skierowane na rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w ramach alokacji dostępnych w programach regionalnych, finansowanych z polityki spójności UE. Obecnie polskie regiony zarządzają samodzielnie już trzecią edycją programów regionalnych. Wcześniej uczestniczyły we wdrażaniu komponentów regionalnych w ramach programu krajowego, a jeszcze w okresie przedakcesyjnym – w ramach komponentów programu PHARE (ang. *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*). Można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że polskie województwa mają spore doświadczenie we wdrażaniu środków finansowych polityki spójności skierowanych dla przedsiębiorców.

W poszczególnych okresach programowania wsparcie dla regionalnej gospodarki było ukierunkowane na różne cele. W pierwszym wspierano transformację polskiej gospodarki i tworzone warunki dla powstawania przedsiębiorczości. Następnie wzmacniano konkurencyjność sektora MŚP i rozwijano infrastrukturę B+R, a w dalszej kolejności koncentrowano się na podniesieniu

innowacyjności. Obecnie gros działań skierowanych jest na przeprowadzenie transformacji energetycznej podmiotów gospodarczych, rozwój technologii informatycznych i automatyzacji, wdrażanie założeń gospodarki obiegu zamkniętego oraz dalszy rozwój sfery B+R.

Samorząd województwa posiada wiele instrumentów, które oddziałują na gospodarkę. Należą do nich w pierwszej kolejności środki finansowe skierowane na rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w ramach alokacji dostępnych w programach regionalnych, finansowanych z polityki spójności UE. Obecnie polskie regiony zarządzają samodzielnie już trzecią edycją programów regionalnych.

Niezbędnymi czynnikami stymulującymi rozwój przedsiębiorczości i wzmacnianie innowacyjności są: proces przedsiębiorczego odkrywania oraz identyfikacja inteligentnych specjalizacji. Stanowią one ograniczoną liczbę priorytetów gospodarczych, bazujących na regionalnych zasobach i pozwalających na powiązanie gospodarki regionu z otoczeniem zewnętrznym. Umożliwiają odpowiednie ukierunkowanie środków i dostosowanie instrumentów wsparcia do obszarów kluczowych dla budowania konkurencyjności. W województwie podkarpackim za inteligentne specjalizacje uznano: lotnictwo i kosmonautykę, motoryzację, informację i telekomunikację oraz jakość życia, na którą składają się cztery podobszary: turystyka zrównoważona, żywność wysokiej jakości, usługi i produkty medyczne oraz

wzmacniające kondycję, a także energia przyjazna środowisku. Są one obecnie filarem rozwoju społeczno-gospodarczego Podkarpacia. Dodatkowo, prowadzone analizy pozwalają identyfikować zjawiska zachodzące w gospodarce i podejmować adekwatne interwencje, co jest szczególnie istotne w sytuacji dynamicznych transformacji, wywołanych przez kryzysy zewnętrzne (pandemię COVID-19 czy wojnę w Ukrainie).

Bardzo ważnym instrumentem oddziaływania na gospodarkę są środki z instrumentów zwrotnych, które pozostają w dyspozycji samorządu województwa. Pula jest już znacząca, przez co ich rola, biorąc pod uwagę możliwe scenariusze dotyczące przyszłości polityki spójności UE, będzie wzrastać. Samorządy województw powołały spółki samorządowe – fundusze rozwoju, którym powierzyły operowanie środkami zwrotnymi. Są to obecnie podstawowe instrumenty w postaci poręczeń kredytowych, kredytów i pożyczek. W przyszłości fundusze rozwoju powinny rozwijać także bardziej skomplikowane instrumenty, w tym wejścia kapitałowe. Będzie to wyjątkowo ważne dla dalszego rozwijania ekosystemu start-upowego w regionach. Jednak aby przejść od pożyczki do wejścia kapitałowego, musi nastąpić przełom – przyjęcie postawy gotowości na stratę, co w polskim i europejskim systemie wsparcia przedsiębiorczości z wykorzystaniem środków publicznych jest niezwykle trudne. Obecnie pomoc dla projektów innowacyjnych praktycznie nie dopuszcza ryzyka niepowodzenia. Może jest to jedna z przyczyn wciąż niskiej innowacyjności gospodarek polskich regionów.

Innym znaczącym instrumentem wspierania rozwoju gospodarczego pozostają agencje rozwoju, parki przemysłowe czy parki przemysłowo-naukowe. Tworzone są inkubatory przedsiębiorczości, w tym te akademickie. Do jednego z podstawowych wyzwań stojących przed województwami podobnymi do Podkarpacia należy zatrzymanie potencjału ludzi młodych w regionie. Stąd tak dużą wagę przywiązuje się do tworzenia możliwości rozwoju, m.in. dla absolwentów uczelni wyższych. Służyć temu mają również programy start-upowe, realizowane przy zaangażowaniu samorządów.

Aby przejść od pożyczki do wejścia kapitałowego, musi nastąpić przełom – przyjęcie postawy gotowości na stratę. Obecnie pomoc dla projektów innowacyjnych praktycznie nie dopuszcza ryzyka niepowodzenia. Może jest to jedna z przyczyn wciąż niskiej innowacyjności gospodarek polskich regionów.

Wyzwaniem pozostaje też ściślejsze powiązanie nauki z biznesem. Szkoły wyższe w coraz większym stopniu uwzględniają w swoich programach kształcenia gospodarczy profil regionu. Mankament stanowi jednak zbyt małe wykorzystanie bazy laboratoryjnej uczelni do wsparcia technologicznego rozwoju firm. MŚP nadal nie znają oferty i możliwości badawczych uczelnianych laboratoriów, natomiast wiele wydziałów ma problem z otwarciem się na realizację badań zlecanych przez przedsiębiorstwa. Próbuąc zmierzyć się z tą luką w systemie, samorząd województwa

powołał Podkarpackie Centrum Innowacji (PCI), które ma za zadanie: wdrażać programy grantowe na badania prowadzone na podkarpackich uczelniach, sieciować laboratoria i infrastrukturę badawczą, pomagać w akredytacji jednostek badawczych oraz wspierać młode osoby poprzez szkolenia, konferencje, webinary i rozwój pomysłów biznesowych.

Samorządy województw zwracają większą uwagę także na umiędzynarodowienie gospodarki. Pozyskiwanie inwestorów zagranicznych i ich włączenie w system regionalnej gospodarki to zadania realizowane przez Centra Obsługi Inwestora i Eksportera (COIE). Współpracują one z partnerami krajowymi, głównie z Polską Agencją Inwestycji i Handlu (PAIH), ale również z oddziałami Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP), zarządzającymi Specjalnymi Strefami Gospodarczymi (SSE). COIE kooperują obecnie z wieloma partnerami zajmującymi się lokowaniem inwestycji, a dzięki współpracy z samorządami lokalnymi posiadają informacje o dostępnych pod inwestycje nieruchomościach. Za pośrednictwem wypracowanych mechanizmów współdziałania są one w stanie wspierać proces inwestycyjny na każdym jego etapie. Obecnie rozwijana jest także oferta dla regionalnych firm, które myślą o eksporcie. Organizowane są szkolenia, spotkania dotyczące specyfiki poszczególnych rynków czy też świadczone są usługi poszukiwania partnerów gospodarczych z zagranicy. W ramach projektu realizowanego przez samorząd województwa prowadzone są zagraniczne misje gospodarcze, a przedsiębiorcy mają możliwość udziału w targach.

Samorząd Województwa Podkarpackiego aktywnie działa na rzecz budowania międzynarodowych partnerstw gospodarczych. Uczestniczy w Stowarzyszeniu Sieć Regionów Europejskich wykorzystujących Technologie Kosmiczne NEREUS; uzyskał status Regionalnej Doliny Innowacji oraz przystąpił do Europejskiej Sieci Współpracy Regionów na Rzecz Badań i Innowacji (*European Regions Research and Innovation Network – ERRIN*), której celem jest łączenie regionalnych i lokalnych interesariuszy w obszarze badań i innowacji, a także wzmocnienie wymiaru regionalnego i lokalnego w polityce europejskiej w zakresie badań i innowacji. Zaangażowanie samorządu w tych gremiach ma torować drogę dla większego uczestnictwa przedsiębiorców z regionu w relacjach międzynarodowych oraz przyczyniać się do wzrostu poziomu innowacyjności gospodarki.

Z perspektywy samorządu regionalnego bardzo ważne jest sieciowanie współpracy, np. poprzez rozwijanie inicjatyw klastrowych. W województwie podkarpackim istnieje 29 klastrów, w tym dwa mające status Krajowego Klastra Kluczowego (KK). Kooperacja z klastrami przebiega na wielu płaszczyznach – to wspólnie organizowane panele i konferencje, pomoc w aplikowaniu do projektów zewnętrznych czy organizacja wizyt i misji gospodarczych oraz wyjazdów przedstawicieli klastrów na konferencje i spotkania. Poprzez współdziałanie zarówno z podmiotami zarządzającymi klastrami, jak i izbami gospodarczymi oraz innymi podmiotami zrzeszającymi przedsiębiorców, samorząd ma możliwość prowadzenia rzeczywistego dialogu z przedstawicielami biznesu.

Samorząd Województwa Podkarpackiego aktywnie działa na rzecz budowania międzynarodowych partnerstw gospodarczych. Uczestniczy w Stowarzyszeniu Sieć Regionów Europejskich wykorzystujących Technologie Kosmiczne NEREUS; uzyskał status Regionalnej Doliny Innowacji oraz przystąpił do Europejskiej Sieci Współpracy Regionów na Rzecz Badań i Innowacji. Zaangażowanie samorządu w tych gremiach ma torować drogę dla większego uczestnictwa przedsiębiorców z regionu w relacjach międzynarodowych oraz przyczyniać się do wzrostu poziomu innowacyjności gospodarki.

Wysoko rozwinięte gospodarki opierają się na dobrze funkcjonującej sieci instytucji otoczenia biznesu (IOB). W województwie podkarpackim staramy się rozwijać potencjał i wzajemną kooperację IOB oraz wspierać profesjonalizację świadczonych przez nie usług. Realizowany w poprzedniej perspektywie projekt miał na celu zwiększenie podaży usług dla MŚP ze strony regionalnych IOB. Chodzi o to, aby zapewniać profesjonalne usługi zorientowane na konkretne potrzeby podmiotów gospodarczych, mające charakter rynkowy, a nie poprzestawać wyłącznie na realizacji tych podstawowych. W dalszym ciągu potrzebne jest doskonalenie usług rozwojowych w zakresie transferu technologii, sieciowania współpracy czy wsparcia ochrony przemysłowej. Obecnie sprawdzane są możliwości tworzenia ścieżek rozwojowych przy wykorzystaniu potencjału regionalnych instytucji otoczenia biznesu. Jako przykład można wskazać koncepcję rozwoju start-upów – od inicjatyw wspieranych przez PCI, poprzez programy realizowane w Rzeszowskiej Agencji

Rozwoju Regionalnego, a następnie skalowane przy udziale środków z Podkarpackiego Funduszu Rozwoju (PFR). Dzięki zaangażowaniu instytucji samorządu województwa uzyskuje się możliwość dłuższej współpracy z danym podmiotem, a przez to zmniejsza ryzyko inwestycyjne.

Samorząd województwa stara się efektywnie wpływać na rozwój regionalnej gospodarki. Jest to aktywność wielostronna, ale wymaga stałego orientowania się na procesy

zachodzące w gospodarce i doskonalenia posiadanych instrumentów oddziaływania. Jestem przekonany, że doświadczenie samorządu województwa i coraz lepsza współpraca z podmiotami gospodarczymi będą przynosić pozytywne efekty rozwojowe, a konkurencyjność polskich województw będzie się poprawiać. ■



O AUTORZE

Władysław Ortyl – jest inżynierem ze specjalnością konstruktor lotniczy; absolwentem Wydziału Mechanicznego Politechniki Rzeszowskiej. Pracę zawodową rozpoczął w Ośrodku Badawczo-Rozwojowym Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego w Mielcu. W latach 1992-1998 był Prezesem Zarządu Agencji Rozwoju Regionalnego MARR S.A. w Mielcu. Od 1997 do 1999 roku był Członkiem Rady Programowej Krajowego Stowarzyszenia Agencji i Fundacji Rozwoju Regionalnego w Warszawie. W 1998 roku swoją drogę zawodową związał z samorządem województwa. Był Radnym Województwa Podkarpackiego (1998-2005), Członkiem Zarządu Województwa Podkarpackiego (1998-2002) oraz Wicemarszałkiem Województwa Podkarpackiego (2001-2002). W latach 2001-2003 zasiadał w Radzie Nadzorczej Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. W latach 2005-2013 pełnił funkcję Senatora Rzeczypospolitej Polskiej. W tym czasie, w latach 2005-2007, był Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. 27 maja 2013 roku Sejmik Województwa Podkarpackiego powierzył mu funkcję Marszałka Województwa Podkarpackiego, którą piastuje do dziś. W 2015 roku został członkiem Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP. Od 2018 roku pełni funkcję Wiceprezesa Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Od 2016 roku jest Członkiem Europejskiego Komitetu Regionów. W lutym 2020 r. został wybrany Przewodniczącym grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, a od czerwca 2022 roku jest jej Wiceprzewodniczącym. Od 1980 r. jest członkiem NSZZ „Solidarność”. Za swe dokonania był wielokrotnie odznaczany: w 2015 roku – Krzyżem Komandorskim, a w 2024 roku – Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski. Dwukrotnie odznaczony Medalem Stulecia Odzyskania Niepodległości.

Klastry – nowoczesna specjalizacja województwa podlaskiego?



ŁUKASZ PROKORYM

Marszałek Województwa Podlaskiego

Podlaskie, od czasu reformy administracyjnej z 1999 roku, zdążyło obrosnąć siatką różnorodnych skojarzeń. Wiele osób bywa zaskoczonych faktem, że region ten jest nie tylko rezerwatem przyrody, ale także miejscem, w którym rozkwita przemysł *high-tech* oraz prężnie działają nowoczesne firmy z branży informatycznej, metalowej, biotechnologicznej, budowlanej czy mechatronicznej. Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad województwo podlaskie w coraz większym stopniu stawia na rozwój zaawansowanych technologii i produktów o wysokim stopniu innowacyjności. Jaką rolę w tych procesach odgrywają podlaskie firmy? Dlaczego klastry są tak istotne w wydobywaniu gospodarczego i wizerunkowego potencjału regionu?

Województwo podlaskie przez wielu kojarzone jest głównie z obszarami cennymi przyrodniczo, takimi jak Puszcza Białowiecka, Bagna Biebrzańskie, Puszcza Knyszyńska, ale też z rolnictwem i ze zdrową, naturalną żywnością. Jako mieszkańcy województwa jesteśmy oczywiście dumni z faktu, że posiadamy takie tereny i że przyciągają one uwagę. Dokładamy też wielu starań, żeby zachować je dla przyszłych pokoleń. Nie odcinamy się od tych skojarzeń, bo są przecież czymś pozytywnym. Jednak naszą rolą jest również wychodzenie poza stereotypy i obiegowe opinie. Województwo podlaskie posiada swoją historię i tradycję kulturową, ale obok nich istnieją także

stale rozwijające się, innowacyjne podlaskie przedsiębiorstwa, które w swojej ofercie mają nowoczesne maszyny i urządzenia, rozwiązania technologiczne, informatyczne i organizacyjne. Przeszliśmy naprawdę długą, czasami wyboistą, drogę rozwoju gospodarczego. W 100% wykorzystaliśmy szanse i możliwości, które stworzyło wejście Polski do Unii Europejskiej. Poradziliśmy sobie też w sytuacji, kiedy konieczne stało się odejście od koncepcji regionu traktowanego jako „Brama na Wschód”. Nasze firmy eksportują swoje towary do kilkudziesięciu krajów świata, a 75% z nich trafia na rynki państw Unii Europejskiej. W ten sposób powstają wyjątkowe marki Podlaskiego,

rozumiane jako produkty i przedsięwzięcia wysokiej jakości, a jednocześnie symbole sukcesu podlaskich firm i organizacji, które – ze względu na jakość i unikatowe walory – mogą stanowić wizytówkę regionu zarówno w kraju, jak i poza jego granicami.

Powiązania klastrowe, które są czymś w rodzaju regionalnej specjalizacji województwa podlaskiego, pozwalają zmniejszyć koszty transportu oraz znacząco ułatwić i przyspieszyć wymianę pomysłów i produktów. Pełnią funkcję koła zamachowego innowacji – sąsiedztwo firm z branży i ich współpraca zwyczajnie się opłacają.

Oczywisty jest fakt, że przedsiębiorstwa, umacniając swoją pozycję na rynku, konkurują ze sobą. Niemniej już w XIX wieku ekonomiści zauważyli, że koncentracja i współpraca firm produkcyjnych w poszczególnych obszarach przemysłowych przynosi korzyści, takie jak: większa aktywność gospodarcza obszaru, poprawa produktywności przedsiębiorstw, a także lepsze warunki pracy. Słaba konkurencja wynikająca z rozproszenia geograficznego co prawda obniża koszty, ale za to skutkuje gorszym dopasowaniem pomiędzy organizacjami a zatrudnionymi w nich osobami. Powiązania klastrowe, które są czymś w rodzaju regionalnej specjalizacji województwa podlaskiego, pozwalają zmniejszyć koszty transportu oraz znacząco ułatwić i przyspieszyć wymianę pomysłów i produktów. Pełnią funkcję koła zamachowego innowacji – sąsiedztwo firm z branży i ich współpraca zwyczajnie się opłacają.

Najlepsze klastry to te, które powstały w sposób naturalny, spontaniczny. Z taką sytuacją mamy

do czynienia w województwie podlaskim, gdzie na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat utworzono 13 grup przedsiębiorstw (choć nie wszystkie przetrwały próbę czasu). Największe z nich to Krajowe Klastry Kluczowe (KKK): Polski Klaster Budowlany oraz Evoluma Klaster Przemysłowy, zrzeszający firmy z branży metalowej. Oprócz nich swoją obecność zaznaczyły takie organizacje, jak:

- Fundacja „Klaster Polskie Jachty”,
- Grajewski Klaster Przemysłowy,
- Klaster Instytucji Otoczenia Biznesu – BiznesKlaster,
- Klaster Technologiczny InfoTech,
- Klaster Marek Turystycznych Polski Wschodniej „W Sercu Natury”,
- Klaster Turystyki Wiejskiej „Dziedzictwo Kultur i Smaków”,
- Klaster Uzdrowisko Supraśl,
- Podlaski Klaster Bielizny,
- Podlaski Okręg Spożywczo-Przemysłowy,
- Północno-Wschodni Klaster Ekoenergetyczny,
- Północno-Wschodni Klaster Edukacji Cyfrowej.

Evoluma Klaster Przemysłowy (dawniej Klaster Obróbki Metali) od 17 lat zrzesza przedsiębiorstwa działające w branży metalowo-maszynowej w zakresie usług, produkcji i handlu. To największy klaster przemysłowy w Polsce, posiadający 26 partnerów strategicznych. Wśród 130 firm członkowskich znajdują się krajowi i europejscy liderzy branży metalowo-maszynowej, o dużym potencjale rozwoju we wdrażaniu innowacyjnych projektów i technologii. Klaster Evoluma skupia ponad 14 tysięcy zatrudnionych osób, a zrzeszone w nim firmy są obecne na 100 rynkach eksportowych, generując każdego

roku kilka miliardów złotych przychodu. Wśród członków Evolumy 66,7% stanowią małe przedsiębiorstwa, 22,9% – średnie, a 13% – przedsiębiorstwa określane jako *mid-cap*, czyli „spółki o średniej kapitalizacji” – podmioty zatrudniające nie więcej niż trzy tysiące pracowników, niebędące MŚP ani małymi spółkami o średniej kapitalizacji.

Zrzeszenie firm klastrowych obejmuje specjalizacje technologiczne, takie jak: druk 3D, produkcja części i narzędzi, projektowanie i prototypowanie, automatyzacja i robotyzacja, konstrukcje stalowe i spawanie, obróbka materiałów nieżelaznych, digitalizacja procesów technologicznych. Współpraca z klastrem daje szereg możliwości kooperacji przemysłowej na wielu płaszczyznach. Należą do nich: usługi, robotyzacja i cyfryzacja, produkcja kontraktowa, produkcja przemysłowa, badania i rozwój, akredytowane laboratoria badawcze, obróbka metalu, wytwarzanie addytywnie. Istotne są także możliwości produktowe: elektronika przemysłowa, implanty medyczne, wyposażenie warsztatu i biura, naczepy niskopodwoziowe, pojazdy przemysłowe wysokiej mobilności, projektowanie oraz wykonawstwo maszyn i urządzeń. Jednym z produktów Klasy Evoluma jest platforma kooperacji przemysłowej www.erfq.pl, która umożliwia kupcom publikowanie zapytań ofertowych, przeglądanie i wybieranie ofert, a dostawcom – składanie konkurencyjnych propozycji oraz tworzenie profili i wizytówek technologicznych.

Warto podkreślić, że działalność klastrowa pozwala uporządkować i ujednolicić wizerunek gospodarczy województwa podlaskiego oraz działania promocyjne podejmowane przez Samorząd Województwa Podlaskiego, zwłaszcza

w sytuacji, w której da się odczuć pewien dysonans (skądinąd całkowicie zrozumiały) i różnice między stanowiskami różnorodnych grup przedsiębiorców. Część z nich postuluje, by podkreślać takie cechy regionu, jak: przyroda, naturalność, występowanie terenów cennych przyrodniczo, co wzmacniałoby obecny już w reklamach (np. branży rolno-spożywczej czy branży turystycznej), nieco tendencyjny przekaz o Podlaskiem. Zupełnie innych akcentów promocyjnych i wizerunkowych oczekuje branża informatyczna, która dynamicznie zwiększa swój potencjał w regionie. Jako Zarząd Województwa Podlaskiego staramy się uwzględniać te oczekiwania. Stawiamy na współpracę z klastrem, umożliwiającą generowanie nowych pomysłów i koncepcji związanych z rozwojem regionu.

Działalność klastrowa pozwala uporządkować i ujednolicić wizerunek gospodarczy województwa podlaskiego, balansujący między akcentowaniem walorów przyrodniczych a osiągnięciem technologiczno-przemysłowych. Jako Zarząd Województwa Podlaskiego stawiamy na współpracę z klastrem, umożliwiającą generowanie nowych pomysłów i koncepcji związanych z rozwojem regionu.

Kolejnym Krajowym Klastrem Kluczowym (od 2015 roku) w województwie podlaskim jest Polski Klaster Budowlany. Początkowo integrował on głównie firmy podlaskie, a potem stopniowo zwiększał skalę oddziaływania, stając się klastrem ogólnopolskim. Obecnie zrzesza 436 podmiotów, w tym: 377 przedstawicieli sektora MŚP, 47 dużych przedsiębiorstw, a także instytucje otoczenia

biznesu i parki naukowo-technologiczne. Klaster współpracuje z pięcioma regionalnymi uczelniami wyższymi. Uczestniczy też w projektach wspierających innowacyjność i zwiększających udział firm w międzynarodowych rynkach zbytu, m.in. w „Regionalnym projekcie w zakresie budowy potencjału regionu PPO”. Jego liderem jest Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, a wśród partnerów, poza Polskim Klastrem Budowlanym (jednocześnie występującym w roli Lidera Inteligentnej Specjalizacji „Ekoinnowacje”), znajdują się: Uniwersytet Medyczny w Białymstoku, Podlaski Fundusz Ekosystem Dolina Rolnicza 4.0, Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju oraz Fundacja „Technotalenty”. Główne działania w ramach projektu obejmują: utworzenie obserwatoriów inteligentnych specjalizacji, badania przedsiębiorstw z branży budowlanej, szkolenia, warsztaty, spotkania eksperckie oraz wizyty studyjne. Kolejnym projektem jest „Podlaski Przemysł 4.0”, o wartości około 100 mln zł, skupiający się na następujących przedsięwzięciach:

- inwestycja budowlana o funkcjonalnościach produkcyjno-magazynowo-logistycznych wraz z przestrzenią biurową oraz infrastrukturą BIM, OZE i systemami IT,
- przestrzeń do pracy w systemie *co-working*,
- kompleksowy system współdzielenia zasobów wraz z niezbędnym wyposażeniem, np. maszyny wykorzystywane w branży budowlanej,
- usługi doradcze w zakresie dostosowania technologii, cyfryzacji, możliwości pozyskiwania funduszy na rozwój i inwestycje, a także diagnoza potrzeb szkoleniowych,
- sprofilowane usługi szkoleniowe.

Jako Zarząd Województwa Podlaskiego jesteśmy otwarci na współdziałanie ze środowiskiem gospodarczym. Planujemy również szereg istotnych inwestycji w infrastrukturę, które będą sprzyjały rozkwitowi podlaskich przedsiębiorstw.

Budowanie płaszczyzny współpracy podmiotów z danej branży to chyba jedyny sposób na to, żeby skutecznie walczyć o umiędzynarodowienie działalności podlaskich przedsiębiorstw oraz funkcjonowanie i osiąganie satysfakcjonujących wyników finansowych na rynkach, gdzie zderzamy się z konkurencją silnych, światowych marek.

Mocną stroną Podlaskiego jest dobrze wykształcona kadra pracowników i lokalizacja. Jako region znajdujemy się na skrzyżowaniu szlaków komunikacyjnych, które łączą północ z południem Europy. Stanowimy zatem doskonałe miejsce dla firm, które chcą rozwijać swój eksport w kierunkach wschodnim i południowym. Jednocześnie województwo podlaskie oferuje atrakcyjne tereny inwestycyjne.

Możliwości tworzenia inicjatyw klastrowych istnieją w wielu sferach życia gospodarczego – od medycyny, po energetykę. W mojej ocenie, budowanie płaszczyzny współpracy podmiotów z danej branży to chyba jedyny sposób na to, żeby skutecznie walczyć o umiędzynarodowienie działalności podlaskich przedsiębiorstw oraz funkcjonowanie i osiąganie satysfakcjonujących wyników finansowych na rynkach, gdzie zderzamy się z konkurencją silnych, światowych marek. Chodzi nie tylko o pozyskiwanie nowych klientów, ale także

zwiększanie swoich zdolności produkcyjnych i rozbudowę zaplecza badawczo-rozwojowego. Nie da się tego dokonać bez silnych powiązań pomiędzy firmami z naszego regionu, uczelniami, władzami samorządowymi i administracją rządową.

Stale zmieniająca się sytuacja międzynarodowa wymusza na nas elastyczność i zwiększenie dynamiki różnych działań, w tym reagowania na zmiany kierunków rozwoju podlaskich firm. Chcę podkreślić, że kluby są w tym

kontekście niezwykle istotnym partnerem gospodarczym Samorządu Województwa Podlaskiego. Ich dalszy rozkwit oznacza tworzenie nowych miejsc pracy i poprawę dobrobytu mieszkańców, a także wyzwolenie ukrytego potencjału gospodarczego naszego regionu. Dlatego pragnę zapewnić, że nadal mogą liczyć na nasze wsparcie i wszelką pomoc w działaniach mających na celu rozwój regionalnej gospodarki. Ich rola jest niezwykle istotna, co doceniamy i za co dziękujemy. ■

O AUTORZE

Łukasz Prokorym – prawnik i samorządowiec. 7 maja 2024 roku został wybrany przez Sejmik Województwa Podlaskiego na Marszałka Województwa Podlaskiego. Ukończył studia prawnicze i doktoranckie z zakresu prawa na Uniwersytecie w Białymstoku. W 2014 roku zdał egzamin na radcę prawnego i od tego czasu – do wyboru na marszałka – wykonywał ten zawód. W latach 2014-2018 pełnił również funkcję adwokata kościelnego w Sądzie Metropolitalnym Białostockim, a od 2021 roku posiada uprawnienia doradcy restrukturyzacyjnego. Zasiadał w radach nadzorczych spółek: WOSiR Szelment (członek rady), Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami w Suwałkach oraz Stadion Miejski w Białymstoku (w obu jako przewodniczący rady). W latach 2018-2024 był Przewodniczącym Rady Miasta Białystok. Jest Członkiem Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Konsultacyjnej Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. We wrześniu 2024 roku został powołany na Członka Komitetu ds. Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027 przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej. Żonaty, ma dwoje dzieci. Jego hobby to żagle i narty.

Fundusze unijne motorem rozwoju województwa lubuskiego



MARCIN JABŁOŃSKI

Marszałek Województwa Lubuskiego

Województwo lubuskie, podobnie jak inne polskie regiony, podtrzymuje stanowisko w sprawie decentralizacji funduszy europejskich, powołując się na wieloletnie doświadczenie w dysponowaniu środkami unijnymi. Efektywne wykorzystanie tych pieniędzy było i jest możliwe dzięki diagnozie potrzeb rozwojowych regionu. To samorządy najlepiej wiedzą, czego tak naprawdę brakuje mieszkańcom. W jaki sposób województwo lubuskie zarządza funduszami unijnymi? Czego możemy się od niego nauczyć?

Priorytety rozwojowe Lubuskiego zostały zawarte w *Strategii Rozwoju Województwa Lubuskiego*, przyjętej jeszcze przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej – w 2000 r. W toku przygotowania i kilkakrotnych aktualizacji dokumentu oraz przy planowaniu przedsięwzięć strategicznych uwzględniano znaczenie funduszy europejskich. Lubuskie, od początku wejścia Polski do UE, aktywnie uczestniczy we wdrażaniu polityki spójności. Decyzja o decentralizacji środków unijnych, podjęta na etapie planowania perspektywy na lata 2007-2013, była naturalną konsekwencją prowadzenia polityki prorozwojowej. Środki unijne to już nie tylko finansowanie technicznej modernizacji regionów, ale odpowiedź na bardziej skomplikowane wyzwania.

Dlatego konstruując program *Fundusze Europejskie dla Lubuskiego 2021-2027*, wcieliliśmy zasadę decentralizacji na niższym poziomie i część alokacji przeznaczyliśmy na tzw. wymiar terytorialny – wsparcie powiatów, gmin i miast na prawach powiatu zrzeszonych w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF) oraz partnerstwach samorządowych. Porozumienia jednostek samorządu terytorialnego otrzymały po 185 euro w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Aby mogły skorzystać z tych pieniędzy, były zobowiązane do przygotowania tzw. strategii terytorialnych. Określiły w nich, jakie projekty chcą zrealizować, by poprawić wspólny potencjał gospodarczy, społeczny czy turystyczny.

Działania proinwestycyjne i wsparcie lokalnej przedsiębiorczości

Gospodarczym atutem województwa lubuskiego jest przygraniczne położenie, infrastruktura drogowa (m.in. droga ekspresowa S3) oraz dostępność terenów dla inwestorów. Dzięki środkom z Unii Europejskiej region rozwinął innowacyjność i konkurencyjność oraz stworzył korzystne warunki dla działalności firm.

Lubuskie ma potencjał do przyciągania nowych inwestorów, co znacząco przekłada się m.in. na wzrost zatrudnienia. Dzięki środkom z *Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013* utworzono i uzbójono 632 ha terenów inwestycyjnych – w Zielonej Górze, Gorzowie Wielkopolskim, Iłowej, Krośnie Odrzańskim, Gubinie, Nowej Soli, Żaganiu, Skwierzynie czy Kargowej.

Gospodarczym atutem województwa lubuskiego jest przygraniczne położenie, infrastruktura drogowa oraz dostępność terenów dla potencjalnych inwestorów. Dzięki środkom z Unii Europejskiej region rozwinął innowacyjność i konkurencyjność oraz stworzył korzystne warunki dla działalności firm.

Ponadto przedsięwzięcia, takie jak modernizacja zakładów, zakup nowoczesnego sprzętu i maszyn zwiększyły potencjał produkcyjny i kadrowy lubuskich firm. Przełożyło się to na intensywniejszą wymianę handlową regionu, która – z 2,1 mld euro w 2000 r. – sięgnęła blisko 13 mld euro w 2024 r. Z myślą o rozwijaniu relacji

z przedsiębiorcami oraz wspieraniu ich w poszukiwaniu nowych rynków dla lubuskich produktów i usług, województwo organizuje także misje gospodarcze. Kolejne misje planowane są w ramach projektu „Przedsiębiorcze Lubuskie”, również finansowanego z programu regionalnego.

Parki technologiczne, specjalizacje, partnerstwa

Rolą Samorządu Województwa Lubuskiego jest zachęcanie i inspirowanie przedsiębiorstw do współpracy ze sferą akademicką i badawczą w celu komercjalizowania innowacji. Aby to ułatwić, powstały – również dzięki wsparciu ze środków unijnych – nowe parki technologiczne oraz centra badawcze. Wspierana jest ponadto modernizacja i rozbudowa infrastruktury badawczej uczelni w Zielonej Górze oraz Gorzowie Wielkopolskim.

Po 2010 r. w województwie lubuskim powstało łącznie sześć ośrodków badawczych. Trzy Centra Badawczo-Rozwojowe Uniwersytetu Zielonogórskiego prowadzą różnorodne, zaawansowane badania w zakresie zrównoważonego budownictwa i energii, zdrowia człowieka, IT, energii (w tym energii odnawialnej) oraz rozwiązują technologiczne problemy producentów żywności. Innowacyjne technologie, usługi pomiarowe oraz środowiskowe i wsparcie start-upów oferuje Gorzowski Ośrodek Technologiczny Park Naukowo-Przemysłowy, natomiast doradztwo, szkolenia, edukację i inkubację nowych firm technologicznych – Regionalne Centrum Technologii i Wiedzy

INTERIOR z Nowej Soli. We współpracy z przedsiębiorstwami wygenerowały one wspólnie kilkadziesiąt patentów oraz wzorów użytkowych, jak również dostarczyły nowoczesne rozwiązania produktowe i technologiczne. Szóstym, najmłodszym parkiem technologicznym (uruchomionym w 2023 r.) jest Park Technologii Kosmicznych – Badań, Rozwoju i Innowacji w Zielonej Górze, pełniący funkcję ośrodka przemysłowo-badawczego inżynierii kosmicznej i satelitarnej. Promuje osiągnięcia naukowe oraz pobudza dialog między nauką, biznesem i społeczeństwem.

Po 2010 r. w województwie lubuskim powstało łącznie sześć ośrodków badawczych. We współpracy z przedsiębiorstwami wygenerowały one wspólnie kilkadziesiąt patentów oraz wzorów użytkowych, jak również dostarczyły nowoczesne rozwiązania produktowe i technologiczne.

Poza inwestycjami infrastrukturalnymi samorząd województwa kieruje swoje wsparcie do lokalnych przedsiębiorstw. Projekt pn. „Animacja-Integracja-Inkubacja (A2I)” ma na celu wzmacnianie potencjału Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji (RIS). Dzięki temu zwiększana jest zdolność regionalnych ekosystemów innowacji, co przekłada się na wzrost konkurencyjności lokalnych firm. Powstało siedem kluczowych partnerstw, które koncentrują się na rozwoju branży spożywczej, Przemysłu 4.0, ICT, cyfrowych technologiach medycznych, zielonej gospodarce, odnawialnych źródłach energii oraz efektywnym zarządzaniu zasobami.

Cyfryzacja i bezpieczeństwo regionu

Bezpieczeństwo danych, cyfryzacja regionu i rozwój kompetencji cyfrowych – to sfery działalności Lubuskiego Centrum Cyfryzacji Go Cloud w Gorzowie Wielkopolskim, które powstało z funduszy unijnych. Instytucja ta, ściśle współdziałając z samorządami różnych szczebli, podległymi im jednostkami i środowiskiem akademickim, oferuje nowoczesną infrastrukturę naukowo-badawczą i serwerową oraz pomaga w rozwijaniu start-upów. Przechowuje i zabezpiecza dane wojewódzkich jednostek ochrony zdrowia oraz administracji samorządowej. Wykorzystując zasoby Centrum, wdrożono kolejny projekt finansowany z UE – MedBrain L, który wspiera personel medyczny w zakresie diagnostyki obrazowej w trzech szpitalach: w Gorzowie Wielkopolskim, Zielonej Górze i Torzymiu. Lubuskie Centrum Cyfryzacji działa także na rzecz inkubacji nowych przedsiębiorstw, stwarzając możliwości rozwoju szczególnie w branży teleinformatycznej.

Opieka zdrowotna na najwyższym poziomie

W sferze ochrony zdrowia jedną z kluczowych inwestycji jest Centrum Zdrowia Matki i Dziecka w Zielonej Górze. Oprócz opieki pediatrycznej, neonatologicznej i ginekologicznej zapewnia diagnostykę i leczenie chorób onkologicznych u dzieci. W strukturach Centrum działa także unikatowy na skalę województwa Kliniczny Oddział Anestezjologii i Intensywnej Terapii dla Dzieci. Wiele projektów, także z unijnym wsparciem, ma za sobą Wielospecjalistyczny Szpital Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim. Placówka korzysta z robota Da Vinci podczas przeprowadzania

zabiegów chirurgicznych, wdrożyła też system brachyterapii HDR do kompleksowej opieki nad pacjentami z chorobami onkologicznymi. Prowadzi również programy w zakresie profilaktyki nowotworów i rehabilitacji zawodowej Lubuszan.

We wszystkich działaniach województwa lubuskiego niebagatelne znaczenie mają środki unijne. Tylko decentralizacja ich wdrażania gwarantuje, że zostaną one wydatkowane w odpowiedzi na potrzeby mieszkańców.

Lubuski Plan Ludnościowy

Lubuskie, podobnie jak cała Europa (w tym Polska), zmagą się z problemami demograficznymi – spadkiem liczby ludności, starzeniem się społeczeństwa, migracją i niską dzietnością. W związku z tą sytuacją region podjął się przekształcenia ośrodków pomocy społecznej w centra usług społecznych (CUS). CUS-y udzielają wsparcia w dostępie do usług zdrowotnych i opiekuńczych, m.in. osobom

z niepełnosprawnością i seniorom. Obecnie w województwie lubuskim działa siedem takich centrów, a kolejne 23 ośrodki zgłosiły chęć reorganizacji swojej działalności. Za projekt odpowiedzialny jest Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Zielonej Górze.

Inicjatywy w obszarze polityki społecznej wymagają powszechnej mobilizacji – połączenia sił, możliwości, potencjałów i środków. Województwo lubuskie planuje stworzyć Lubuski Plan Ludnościowy. Obecnie na ten temat toczą się prace w rządzie, ale być może będziemy w stanie zaproponować lokalne rozwiązania w formie pilotażu. Koncentrujemy się na naszym regionie, który chcemy pokazać jako tę część Polski, w której warto żyć. Ważne jest zorganizowanie pozytywnej przestrzeni – bezpiecznej, jeśli chodzi o pracę, zdrowie, godną płacę, balans pomiędzy pracą a życiem rodzinnym. To nasz cel, do którego z determinacją dążymy. We wszystkich naszych działaniach niebagatelne znaczenie mają środki unijne. Tylko decentralizacja ich wdrażania gwarantuje, że zostaną one wydatkowane w odpowiedzi na potrzeby mieszkańców. ■

O AUTORZE

Marcin Jabłoński – jest absolwentem Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Posiada długoletnie doświadczenie samorządowe wszystkich szczebli. Dwukrotnie pełnił funkcję Zastępcy Burmistrza Słubic oraz Starosty Powiatu Słubickiego. Były Wicewojewoda Gorzowski i Wicewojewoda Lubuski. Pełnił funkcję Wojewody Lubuskiego oraz Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. W latach 2008-2010 po raz pierwszy piastował stanowisko Marszałka Województwa Lubuskiego. W 2018 r. został powołany na Członka Zarządu Województwa Lubuskiego. Od 13 października 2023 r. ponownie pełni funkcję Marszałka Województwa Lubuskiego. Był Radnym Rady Powiatu Słubickiego. W 1998, 2010 i 2018 r. zdobył mandat Radnego Sejmiku Województwa Lubuskiego. Był prezes spółek samorządowych i państwowych. Prywatnie miłośnik muzyki. Czas wolny spędza aktywnie, najchętniej w gronie rodziny.

**REGIONY–SUBREGIONY–MIASTA
– JAK SIĘ UŁOŻYĆ?
JAKA POLITYKA REGIONÓW
WOBEC MIAST?**

Regiony – aktywne podmioty polityki miejskiej?



PROF. IWONA SAGAN

Kierownik Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej,
Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Gdański

Polityka miejska występuje na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju. Rozpoczynając od poziomu krajowego, poprzez regionalny – wojewódzki, subregionalny (ponadlokalny) – powiatowy, a na poziomie lokalnym – gminnym kończąc. Każdy z nich realizuje ją w perspektywie zadań właściwych swoim kompetencjom i określonej przestrzeni. Skuteczna polityka miejska wymaga spójnej, wielopoziomowej filozofii zarządzania, która zagwarantuje harmonijny rozwój zarówno poszczególnych miast, jak i całego systemu osadniczego kraju. Jak do tego doprowadzić? Jak zapewnić integrację prawną na poziomie lokalnym, ponadlokalnym i regionalnym? Na czym polega „czuła terytorializacja”?

Zgubione poziomy wieloszczeblowego zarządzania

Od dekad krajowa polityka miejska ma istotne znaczenie w strategiach rozwoju terytorialnego kraju, podczas gdy polityka miejska realizowana na szczeblu regionów jest słabo dostrzegana zarówno w dyskursie planistycznym oraz polityczno-administracyjnym, jak i szeroko rozumianym dyskursie społecznym. Wielopoziomowy system zarządzania terytorialnego został w praktyce zredukowany do dwóch: krajowego i gminnego. Szczeble pośrednie, czyli regionalny (wojewódzki) i ponadlokalny (powiatowy), ze względu na brak właściwych uregulowań wynikających z reformy samorządowej, zostały pozbawione narzędzi prawnych i finansowych, które są konieczne do

Splaszczanie wieloszczeblowego zarządzania do dwóch skrajnych poziomów – krajowego i gminnego – ma destruktywny wpływ na politykę rozwoju kraju takiej wielkości jak Polska.

skutecznej realizacji zadań wynikających z ich roli i znaczenia. Na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego brak ich decyzyjno-sprawczej roli ogranicza pełne wykorzystanie potencjału rozwojowego kraju i spowalnia jego dynamikę. Ważność tego problemu staje się w pełni czytelna w kontekście wielkości terytorialnej Polski, która lokuje się na szóstym miejscu wśród państw Unii Europejskiej. Splaszczanie wieloszczeblowego zarządzania do dwóch skrajnych poziomów – krajowego

i gminnego – ma destruktywny wpływ na politykę rozwoju kraju o takiej powierzchni jak Polska.

Tylko w ramach polityki miejskiej regionu możliwe jest właściwe, czyli wykorzystujące cały potencjał struktur ponadlokalnych i subregionalnych, planowanie sieci usług publicznych oraz ograniczanie niekorzystnych zjawisk, w tym niekontrolowanej suburbanizacji.

Miasta poza granicami administracyjnymi

Postępująca urbanizacja kraju doprowadziła do wykształcenia terytorialnych struktur miejskich dalece wykraczających poza obszary domknięte granicami administracyjnymi. Miejskie obszary funkcjonalne powstające w strefach zasięgu najbardziej intensywnych powiązań infrastrukturalnych i przepływów stały się podstawową jednostką funkcjonalno-przestrzenną w kraju. Te społeczno-gospodarczo-przestrzenne struktury, wykraczając poza administracyjne granice gmin, siłą rzeczy znajdują się poza zasięgiem gminnych polityk lokalnych. Istnieje zatem pilna potrzeba wdrożenia polityki i planowania na poziomie ponadlokalnym. Obecny system planistyczny nie daje ani regionom, ani powiatom narzędzi prawnych umożliwiających prowadzenie efektywnej polityki w zakresie kształtowania miejskich obszarów funkcjonalnych. Zrównoważony rozwój i ład przestrzenny nie są możliwe w sytuacji patchworkowego ograniczenia planów do podstawowych jednostek podziału terytorialno-administracyjnego

kraju, czyli do gmin. Brak skutecznej polityki regionalnej jest podnoszony w licznych raportach, opracowaniach i publikacjach opisujących koszty społeczne, ekonomiczne i środowiskowe tego ogromnego bezładu (czy wręcz chaosu) przestrzennego. Do skutków społecznych tej sytuacji należy obniżona jakość warunków życia w miejskich obszarach funkcjonalnych i postępująca degradacja środowiska przyrodniczego. Tylko w ramach polityki miejskiej regionu możliwe jest właściwe, czyli wykorzystujące cały potencjał struktur ponadlokalnych i subregionalnych, planowanie sieci usług publicznych oraz ograniczanie niekorzystnych zjawisk, w tym niekontrolowanej suburbanizacji.

Miasta jako węzły sieci osadniczej

Politykę miejską najczęściej postrzega się w kontekście poszczególnych miast, podczas gdy równie fundamentalną kwestią jest rozwój całej sieci osadniczej, rozumianej jako spójny funkcjonalnie system, o kluczowym znaczeniu w stabilizowaniu transformacji zarówno regionów, jak i kraju. Miasta nie są izolowanymi ośrodkami, lecz silnie powiązanymi ze sobą elementami systemu osadniczego, gdzie rozwój lub upadek każdego z nich wpływa na pozostałe elementy sieci. W tym aspekcie jedynie szczebel regionalny jest w stanie prowadzić kompleksową politykę miejską. Do jej głównych zadań należy zachowanie wieloośrodkowości regionalnych sieci osadniczych, przy jednoczesnym uwzględnieniu hierarchiczności struktury organizacyjnej systemu. Tym samym to właśnie polityka miejska regionu może zapobiegać peryferyzacji obszarów, wynikającej z utraty funkcji miejskich świadczonych przez ośrodki niższego rzędu, a tym samym powstawaniu

nieciągłości i fragmentaryzacji całego systemu osadniczego regionu na skutek „znikania” miast z różnych poziomów hierarchicznych.

Przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom poprzez punktowo i celowo ukierunkowane działania w regionie ma obecnie strategiczne znaczenie. W okresie minionych trzech dekad można było zauważyć proces ubożenia wieloszczeblowej struktury osadniczej kraju. Mimo adresowania tego problemu w kolejnych politykach terytorialnych, skuteczność i tempo działań zapobiegających polaryzacyjno-centralistycznym kierunkom przemian pozostają dalece niesatysfakcjonujące. Utratą funkcji i rangi zagrożone są zarówno ośrodki IV i V poziomu hierarchicznego, czyli najniższego rzędu w systemie osadniczym, jak i ośrodki metropolitalne oraz aglomeracje regionalne, których tendencje rozwojowe są niewystarczające do pełnienia roli międzynarodowych, krajowych czy regionalnych centrów wzrostu. Zatem utrzymanie właściwej pozycji w strukturze hierarchicznej to problem nie tylko miast średnich i małych, ale także dużych. Stagnacja lub spadek rangi ośrodków II i III poziomu jest najpoważniejszym zagrożeniem dla policentryczności sieci osadniczej kraju.

Metropolie w polityce miejskiej regionów

Potrzeba krajowej ustawy metropolitalnej wynika z dwóch wymiarów polityki miejskiej. Po pierwsze – z konieczności objęcia spójnym systemem planowania i zarządzania rozwojem ponadlokalnych obszarów funkcjonalnych powstałych wokół największych miast, czyli obszarów metropolitalnych. Jej drugi, równie ważny wymiar stanowi zachowanie

policentryczności całego systemu osadniczego kraju. Istotą sieci policentrycznej nie jest gęsta sieć miast średniej i małej wielkości; są nią silne ośrodki metropolitalne, których obecność zapobiega powstaniu monocentrycznej sieci osadniczej zdominowanej przez miasto stołeczne, ale jednocześnie rozwija sieć ośrodków pośrednich poziomów, stanowiąc jej regionalne lub ponadregionalne centrum. Polityka metropolitalna to kluczowy element polityki decentralizacji. Brak silnych ośrodków ponadregionalnych i regionalnych wiąże się z utratą pozycji wszystkich miast regionalnej sieci osadniczej.

W okresie minionych trzech dekad można było zauważyć proces ubożenia wieloszczeblowej struktury osadniczej kraju. Stagnacja lub spadek rangi ośrodków II i III poziomu jest najpoważniejszym zagrożeniem, bo wiąże się z tym utrata pozycji wszystkich miast regionalnej sieci osadniczej.

Regiony powinny zapobiegać sytuacji, w której najsilniejsze ośrodki stają się czynnikami polaryzującymi przestrzeń i gospodarkę. Muszą być one planistycznie „zakotwiczone” w strukturach regionalnych. Konieczne jest kształtowanie „kaskadowego” systemu osadniczego, umożliwiającego przenoszenie impulsu wzrostowego z metropolitalnego centrum w głąb regionu. Należy zatem tworzyć lub udrażniać kanały infrastrukturalnych, komunikacyjnych, instytucjonalnych i społecznych powiązań oraz zapewniać dostępność metropolii w różnych wymiarach (nie tylko tym transportowym). Nie da się tego osiągnąć bez skutecznej, a więc posiadającej

adekwatne narzędzia prawne, regionalnej polityki miejskiej. Jej założenia powinny dawać gwarancję, że mniejsze ośrodki nie ulegną marginalizacji wraz z rozwojem centrum, a wręcz przeciwnie – jego rozwój posłuży wzmocnieniu całego regionalnego systemu. Nikła obecność samorządu regionalnego w dotychczasowej dyskusji nad ustawą metropolitalną jest dowodem na to, jak bardzo niedoceniane są rola i znaczenie regionu w wielopoziomowej polityce rozwoju kraju.

Regiony powinny zapobiegać sytuacji, w której najsilniejsze ośrodki stają się czynnikami polaryzującymi przestrzeń i gospodarkę. Muszą być one planistycznie „zakotwiczone” w strukturach regionalnych.

Tymczasem prowadzenie polityk regionalnych ukierunkowanych na zachowanie policentryczności systemu osadniczego i ograniczających tendencje centralizacyjne ma i będzie miało kluczowe znaczenie w równoważeniu warunków życia mieszkańców w skali regionu i całego kraju, a tym samym w ich społecznej akceptacji. Utrzymanie wieloośrodkowego modelu rozwoju możliwe jest jedynie w silnym zespole z aktywną polityką miejską regionów, przejawiającą się w m.in.: zwiększaniu dostępności komunikacyjnej miast i poprawie zakresu oraz jakości świadczonych usług publicznych, w tym szkolnictwa i usług zdrowotnych. Brak skutecznej, regionalnej polityki miejskiej będzie skutkował postępującą centralizacją sieci osadniczej, ubożeniem jej struktury, a w efekcie – pogorszeniem warunków życia mieszkańców wielu obszarów.

„Czuła” polityka regionalna

Polska na obecnym etapie rozwoju nie może pozwolić sobie na brak skutecznej polityki miejskiej prowadzonej na poziomie regionów. Rosnącym potrzebom nie sprostą ani lokalna, ani krajowa polityka miejska. Jedynie samorząd regionalny jest w stanie prowadzić „czułą terytorializację”, czyli politykę wrażliwą na specyfikę regionu; na jego zasoby endogeniczne dające korzyści lub stwarzające ograniczenia rozwojowe wynikające z jego położenia, zasobów i walorów środowiska, istniejącego sposobu zagospodarowania czy też obecnego w regionie kapitału społecznego i ludzkiego. Regionalna polityka miejska wyrasta z lokalnych uwarunkowań, ale skala i efekty jej działania mają logikę i charakter ponadlokalny. Jest ona w stanie stymulować rozwój ośrodków miejskich poprzez wzmocnienie ich „sieciowania”, w tym wskazywanie nie w pełni wykorzystywanych, a obecnych w regionie potencjałów. Coraz powszechniej podejmowane, „transgraniczne” inicjatywy lokalne wspólnego utrzymywania i korzystania z obiektów infrastruktury społecznej czy technicznej są dowodem na to, jak silna jest potrzeba ponadlokalnych

Jedynie samorząd regionalny jest w stanie prowadzić „czułą terytorializację”, czyli politykę wrażliwą na specyfikę regionu; na jego zasoby endogeniczne dające korzyści lub stwarzające ograniczenia rozwojowe wynikające z jego położenia i walorów środowiska, istniejącego sposobu zagospodarowania czy też obecnego w regionie kapitału społecznego i ludzkiego.

rozwiązań. Najpilniejszym i najbardziej strategicznym wyzwaniem obecnej polityki miejskiej w kraju jest więc odzyskanie „zgubionych” poziomów regionalnego oraz subregionalnego planowania i zarządzania,

które wobec skali przemian społeczno-ekonomicznych są kluczowe dla prowadzenia polityki miejskiej zogniskowanej na kwestie gospodarcze i problemy urbanizującego się społeczeństwa. ■

O AUTORCE

Prof. Iwona Sagan – Kierownik Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej oraz Koordynator Centrum Doskonałości – RECOURSE (Research and Education Centre of Excellence for Urban Socio-Economic Development) na Uniwersytecie Gdańskim. Kierowane przez nią Centrum jest ośrodkiem badań problemów rozwojowych obszarów miejskich oraz samorządowej polityki lokalnej i regionalnej. Prof. Iwona Sagan jest m.in. Członkiem Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Komitetu Nauk Geograficznych PAN, Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji Batorego, Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Komitetu Doradczego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot i szeregu innych organizacji miejskich, regionalnych i krajowych.

Metropolie – wykorzystajmy pojawiające się szanse



PROF. TADEUSZ TRUSKOLASKI

Prezydent Białegostoku, Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich

Jak powinna wyglądać przyszła polityka spójności UE? To strategicznie ważne pytanie, szczególnie w kontekście współczesnych wstrząsów geopolitycznych, silnie oddziałujących na bezpieczeństwo i odporność Europy. W polskim interesie niewątpliwie leży dbałość o samorządowe regiony i obszary metropolitalne. Mają one przecież zasoby ku temu, by właściwie dysponować dedykowanymi środkami unijnymi. Samodzielność finansowa przekłada się z kolei na lepsze zarządzanie zarówno procesami rozwojowymi, jak i sytuacjami kryzysowymi, co w obecnych, niestabilnych czasach należy do wyzwań priorytetowych. Jakie rozwiązania będą korzystne dla polskich miast? W jakich obszarach konieczna jest intensyfikacja współpracy pomiędzy administracją centralną a samorządami?

Rozmowę prowadzi Adam Leśniewicz – Dyrektor Kongresu Obywatelskiego.

Komisja Europejska ma w tym roku przedstawić kompleksowe propozycje dotyczące wieloletnich ram finansowych (WRF) na okres po 2027 r. oraz założenia do nowej generacji unijnych programów. Na czym szczególnie zależy polskim metropoliom? Jak Pana zdaniem powinna wyglądać przyszła polityka spójności?

Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza (UMP) jednoznacznie wypowiedziała się w kwestii przyszłości polityki spójności

jeszcze w ubiegłym roku¹. Nasze stanowisko jest generalnie zbieżne ze stanowiskiem rządu RP; podobne sugestie przedstawiły również pozostałe organizacje samorządowe. W skrócie – apelujemy o utrzymanie po 2027 r. zasad wdrażania funduszy UE, z zachowaniem zasady pomocniczości i wielopoziomowego zarządzania. Nie kopiujemy do innych funduszy unijnych filozofii znanej z Krajowego Planu Odbudowy (KPO), w ramach którego priorytety ustalają Komisja Europejska

¹ Zob. *Stanowisko Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza w sprawie przyszłości polityki spójności*, Kraków, 29 listopada 2024 r., <https://metropolie.pl/artukul/stanowisko-w-sprawie-przyszlosci-polityki-spojnosci> [dostęp online].

i rząd, a jednostki samorządowe mają bardzo niewielką podmiotowość.

Dotychczasowe sukcesy w efektywnym wydatkowaniu środków europejskich – czym mogą się pochwalić zarówno samorządowe regiony, jak i polskie miasta – świadczą na korzyść dotychczasowych „reguł gry”. Apelujemy o dalsze powierzanie wdrażania wydzielonej części środków z polityki spójności władzom regionalnym – na poziomie nie niższym niż do tej pory. Jednocześnie chcemy, żeby utrzymane były instrumenty terytorialne, przede wszystkim Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT).

Apelujemy o dalsze powierzanie wdrażania wydzielonej części środków z polityki spójności władzom regionalnym – na poziomie nie niższym niż do tej pory. Jednocześnie chcemy, żeby utrzymane były instrumenty terytorialne, przede wszystkim Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT).

Obecnie w Polsce jest to instrument wykorzystywany w szerokim zakresie. Kluczową rolę w ZIT-ach odgrywają miejskie obszary funkcjonalne (MOF) i ich władze samorządowe. W naszym kraju powołano 95 związków ZIT i przekazano im łącznie alokację w wysokości blisko 4,5 mld euro. Na tych doświadczeniach warto budować dalej. Uważamy, że cenne byłoby nawet wzmocnienie współpracy pomiędzy władzami samorządów województw a podmiotami reprezentującymi miejskie obszary funkcjonalne oraz zaangażowanie ich już na etapie programowania i wdrażania. Obszary metropolitalne, z uwagi chociażby

na postępujące procesy metropolizacji, zasługują na dostrzeżenie w programowaniu przyszłych ram finansowych UE poprzez wprowadzenie dedykowanych, nowych instrumentów wsparcia. Chcemy to oczywiście robić we współpracy z innymi organizacjami samorządowymi, w szczególności ze Związkiem Województw RP.

Czy takie podejście do spójności wyróżnia Polskę na tle innych państw Unii Europejskiej? Czy mamy szansę zbudować koalicję na rzecz obrony korzystnych dla nas rozwiązań?

Misją Unii Metropolii Polskich jest włączenie metropolii Rzeczypospolitej w sieć metropolii UE. Równie ważne jest też świadome ustawianie priorytetów i przypominanie, że nie można (jeszcze) zrównywać sytuacji polskich miast i obszarów metropolitalnych z ich europejskimi odpowiednikami. Europejskie regiony metropolitalne znajdują się na wyższym etapie rozwoju, przez co również ich potrzeby są inne. W Polsce wiele (wcale nie małych) ośrodków nadal mierzy się z inwestycjami z zakresu budowy dróg czy gospodarki odpadami, podczas gdy nasi partnerzy z bogatych metropolii zachodnich korzystają z wcześniejszych inwestycji. Mają ten komfort, że mogą skupić się na zwiększeniu efektywności systemów transportowych, redukcji emisji CO₂ etc.

Polityka spójności jest zresztą przestrzenią, w której najmocniej powinny być uwzględniane europejskie różnice. Po tylu latach członkostwa w Unii wiemy jednak, że o swoje interesy trzeba umiejętnie i aktywnie zabiegać. Co prawda, możemy w jakimś stopniu liczyć na państwa regionu, które dołączyły do UE

w podobnym okresie i z którymi znaczną część wyzwań mamy zbieżną. Mimo to staramy się budować sieci kontaktów i wyjaśniać naszą perspektywę na forum europejskim przy każdej możliwej okazji.

Kwestia świadomego wzmacniania odporności miast (i mniejszych samorządów) oraz przygotowania ich na reagowanie w sytuacjach kryzysowych (nawet tych trudnych do przewidzenia) to największe wyzwanie dla władz samorządowych.

Robimy to jako UMP, ale działamy tak naprawdę na każdym szczeblu i w różnorodnych gremiach. W polskiej delegacji do Komitetu Regionów mamy aż czterech prezydentów dużych miast (Białystok, Łódź, Gdańsk, Warszawa) i na tym forum również będziemy lobbować za rozwiązaniami korzystnymi dla naszych miast i obszarów metropolitalnych. Obecnie (tj. od 12 lutego do 6 maja br.) trwają konsultacje publiczne WRF na okres po 2027 r. Wykorzystamy także tę okazję – chcemy jako UMP przedstawić swoje uwagi i komentarze dotyczące doświadczeń miast z obecnej perspektywy finansowej (w latach 2021-2027).

Jakie wnioski wynikają z ewaluacji obecnej perspektywy finansowej?

Z doświadczeń dotyczących obecnej perspektywy finansowej (2021–2027) wynikają pewne wnioski i postulaty zmian. Chciałbym zwrócić uwagę na potrzebę poluzowania zasad koncentracji tematycznej. Stoi za tym konieczność szybkiego reagowania na nieprzewidywalne sytuacje, jak pandemia czy konflikt zbrojny. Chcemy zachowania

dotychczasowego zakresu priorytetów przeznaczonych do finansowania (transformacja energetyczna, drogi, rewitalizacja, odpady), szczególnie ze względu na zróżnicowany poziom rozwoju regionów (i państw) UE, ponieważ brak takiego wsparcia mogłoby pogłębiać różnice rozwojowe.

W związku z obecną sytuacją geopolityczną (szczególnie w kontekście zagrożeń militarnych i migracyjnych) należy inwestować w wielofunkcyjną, „sztywną” infrastrukturę (drogi, schrony, mieszkalnictwo). Nie możemy zapominać także o wzmocnieniu roli miast i miejskich obszarów funkcjonalnych. Za to ostatni postulat jest stale obecny przy ewaluacji każdej perspektywy finansowej: upraszczać i uelastyczniać procedury związane z aplikowaniem i rozliczaniem funduszy europejskich.

Nowy budżet Unii Europejskiej będzie wyjątkowo trudno zaplanować i uzgodnić ze względu na okres permanentnej zmienności, w jakim znalazła się Europa, a *de facto* cały świat zachodni. Jak w tym kontekście określiliby Pan wyzwania stojące przed miastami i – szerzej – samorządami? Czy wobec tych trendów współpraca pomiędzy administracją centralną a samorządami będzie odgrywać większą rolę?

Jako samorządowcy wiedzieliśmy to od dawna, jednak szczególnie w ostatnich latach miasta bezsprzecznie potwierdziły, że są bardzo ważnym elementem reakcji na kryzysy. Mam tutaj na myśli przede wszystkim przeciwdziałanie skutkom pandemii i organizację pomocy uchodźcom z Ukrainy (po

rozpoczęciu pełnoskalowej wojny). W mojej ocenie świadome wzmocnianie odporności miast (i mniejszych samorządów) oraz przygotowanie ich na reagowanie w sytuacjach kryzysowych (nawet tych trudnych do przewidzenia) to największe wyzwanie dla władz samorządowych. Oczywiście teraz na pierwszy plan wybijają się wszystkie kwestie związane z naszym bezpieczeństwem.

Współpraca z władzami centralnymi będzie kluczowa. Nie da się ukryć, że tutaj dużo zmieniły wybory z października 2023 roku, które zakończyły okres głębokiej nieufności (i braku współdziałania) pomiędzy administracją centralną a władzą samorządową. Odbudowaliśmy zaufanie, powróciły różnorodne formaty spotkań i konsultacji.

Bardzo potrzebujemy koordynacji na szczeblu rządowym, żeby ochrona obywateli naszego kraju była skuteczna. Dostrzegamy pozytywne kroki ze strony rządu, jak np. współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego (JST) przy tworzeniu *Ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej*. Nasz głos był w wielu miejscach uwzględniany. Jesteśmy w trakcie obowiązkowych i bardzo ważnych szkoleń dla kadry kierowniczej, przewidzianych przez wspomnianą ustawę. Oceniam to podejście bardzo pozytywnie. Sam chętnie wezmę udział w takim szkoleniu.

Bezpieczeństwo to chyba nie jedyny obszar, w którym należy się spodziewać intensyfikacji współpracy?

Kluczowe jest też współdziałanie rządu i samorządów w zakresie zmian w polityce przestrzennej i polityce rozwoju terytorialnego. Oczywiście działa Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, która stanowi

bardzo istotną platformę takiej współpracy, ale to format niewystarczający.

Lepsze zarządzanie procesami rozwojowymi na całych obszarach funkcjonalnych będzie przekładało się na wymierny wzrost PKB, ale też budowanie tak potrzebnej nam rezyliencji. Dla zrównoważonego rozwoju państwa konieczne jest także wprowadzenie nowych instrumentów wspierających transformację średnich i dużych miast (i ich obszarów funkcjonalnych), które już teraz pełnią funkcję regionalnych centrów rozwoju, ale niekoniecznie mają do tego optymalne narzędzia.

W UMP mocno zwracamy uwagę na konieczność przeprowadzenia reformy prawnej w zarządzaniu metropolitalnym. Kontynuacja rozmów na ten temat z obecnym rządem i podjęcie stosownych decyzji legislacyjnych przyczyni się do polepszenia koordynacji w regionach i obszarach metropolitalnych z pożytkiem zarówno dla mieszkańców tych obszarów, jak i całego kraju. Te zmiany objęłyby przecież nie tylko duże metropolie, ale też dziesiątki powiatów i setki gmin wiejskich. Lepsze zarządzanie procesami rozwojowymi na całych obszarach funkcjonalnych będzie przekładało się na wymierny wzrost PKB, ale też budowanie tak potrzebnej nam rezyliencji.

Duże nadzieje wiążemy również z przygotowywaną ustawą o zrównoważonym rozwoju miast gdzie – jak się spodziewamy – znajdą się rozwiązania prawne dotyczące zarządzania obszarami metropolitalnymi

i mniejszymi obszarami aglomeracyjnymi. Dostrzegamy, że dla zrównoważonego rozwoju państwa konieczne jest wprowadzenie nowych instrumentów wspierających transformację średnich i dużych miast (i ich obszarów funkcjonalnych), które już teraz pełnią funkcję regionalnych centrów rozwoju, ale niekoniecznie mają do tego optymalne narzędzia.

W naszej rozmowie często powraca zwrot „obszar funkcjonalny”. To chyba wyraz ważnej ewolucji w podejściu samorządów do stawianych im zadań, ale również efekt nowej filozofii administracji centralnej. Jak się okazuje, wąskie, formalne granice administracyjne (i związane z tym podział kompetencji) nie przystają do charakteru problemów, z jakimi musimy się współcześnie mierzyć. Takie wyzwania, jak bezpieczeństwo, zrównoważony rozwój, zmiany klimatyczne, katastrofy naturalne itd. wymagają współpracy na wielu poziomach i w granicach elastycznie dostosowywanych obszarów interwencji. Czy zgodzi się Pan z tak postawioną tezą?

Tak, bez wątplenia ostatnie kryzysy i wyzwania (a właściwie ich charakter) sprawiły, że wszyscy musimy zrewidować nasze dotychczasowe podejście; inaczej spojrzeć na nasze zadania. Liczy się współpraca i koordynacja działań, bo metodą konieczną do rozwiązania problemów jest coraz częściej wielopoziomowe zarządzanie. To rodzi szereg implikacji finansowych, np. jak na styku różnych obszarów funkcjonalnych, gdzie pojawia się sporo napięć kompetencyjnych, dzielić koszty realizacji

polityk publicznych. Są obszary, gdzie sposoby działania musimy niemal wymyślić na nowo.

Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF) jest doskonałym przykładem wdrożenia nowoczesnej filozofii zarządzania obszarami metropolitalnymi. To inicjatywa, która opiera się na współpracy gmin i powiatów wokół Białegostoku, mająca na celu wspólne rozwiązywanie kluczowych problemów funkcjonalnych w obszarach takich jak: transport, infrastruktura, ochrona środowiska czy rozwój gospodarczy. W ramach BOF wprowadzono zintegrowany system transportu publicznego, który obejmuje nie tylko Białystok, ale także okoliczne gminy i powiaty. Dzięki temu mieszkańcy mogą korzystać z jednej, spójnej sieci połączeń autobusowych.

Zrealizowane inwestycje przyczyniły się do znacznej poprawy jakości komunikacji i transportu w województwie podlaskim. Jednym z kluczowych przykładów jest rozbudowa drogi ekspresowej S8, która łączy Białystok z innymi miastami w regionie. Inwestycja ta wpłynęła także na poprawę połączeń z lotniskiem oraz głównymi trasami krajowymi, co stwarza dogodne warunki dla rozwoju gospodarczego całego regionu. Zbudowano również nowe ścieżki rowerowe, które łączą Białystok z okolicznymi gminami, co sprzyja rozwojowi transportu niskoemisyjnego i poprawia jakość życia mieszkańców. Budowa spalarni odpadów to także dobry przykład efektywnej współpracy między gminami i powiatami w ramach BOF. Ma ona na celu nie tylko unieszkodliwianie odpadów w sposób bezpieczny i zgodny z normami ekologicznymi, ale także odzyskiwanie energii, co stanowi istotny krok w kierunku zrównoważonego

rozwoju. Dzięki tej inwestycji możliwe będzie zmniejszenie ilości odpadów składowanych na wysypiskach, zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko, a także odzyskiwanie energii cieplnej i wykorzystywanie jej w procesach grzewczych w regionie. Planujemy też kolejne ważne inwestycje, np. aquapark, w którym skorzystamy z ciepła odzyskiwanego z procesu spalania odpadów w spalarni, aby ogrzać wodę w basenach oraz utrzymać odpowiednią temperaturę powietrza w pomieszczeniach obiektu.

Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF) jest doskonałym przykładem wdrożenia nowoczesnej filozofii zarządzania obszarami metropolitalnymi. To inicjatywa, która opiera się na współpracy gmin i powiatów wokół Białegostoku, mająca na celu wspólne rozwiązywanie kluczowych problemów funkcjonalnych w obszarach takich jak: transport, infrastruktura, ochrona środowiska czy rozwój gospodarczy.

Pełni Pan służbę jako prezydent Białegostoku już ponad 18 lat, ale rzeczywistość nie pozwala Panu popaść w rutynę. Nieustannie trzeba być gotowym na zmiany i odkrywanie nowych rozwiązań. Jak z tak długiej perspektywy patrzy Pan na wyzwania czekające polskie miasta w kolejnych latach?

Miasta i samorządy mogą bardzo wiele, ale potrzebują jednego: stabilności i – co równie ważne – przewidywalności w kwestii finansowania zadań własnych i zleconych. Konieczność wzmocnienia finansowej

samodzielności miast jest kluczowa dla całego państwa. Dobrej jakości usługi publiczne świadczone przez samorządy wpływają na wzrost stabilności i odporności kraju. Niezbędne jest zatem porozumienie między rządem i samorządem oraz stworzenie nowego systemu finansowania JST. Aby zwiększyć ich niezależność, udział samorządów lokalnych w środkach z podatków dochodowych powinien wzrosnąć. Zapewni to większą stabilność finansową.

Do zmienności otoczenia zewnętrznego musimy się zaś przyzwyczaić. Nic nie wskazuje na to, aby kolejne lata miały być pod tym względem bardziej przewidywalne. Mimo tego, że pełnię funkcję prezydenta Białegostoku od ponad 18 lat, rzeczywistość samorządowa nie pozwala popaść w rutynę. Miasta i samorządy muszą nieustannie dostosowywać się do zmieniającego się otoczenia pod względem wyzwań zarówno społecznych, jak i ekonomicznych. Wymaga to nie tylko otwartości na nowe rozwiązania, ale również zdolności do podejmowania trudnych decyzji. Często było tak, że decyzje, które początkowo spotykały się z oporem społecznym i budziły kontrowersje, z czasem zyskiwały uznanie i okazywały się kluczowe, przynosząc duże korzyści w dłuższej perspektywie. Przykładem jest budowa obwodnicy Białegostoku. Inwestycja ta wiązała się z koniecznością wykupu gruntów, zmieniała krajobraz i wpływała na życie lokalnych społeczności, budząc tym wiele kontrowersji. Jednak po zakończeniu prac stała się kluczową częścią infrastruktury transportowej miasta. Dziś mieszkańcy Białegostoku doceniają tę inwestycję, ponieważ przyczyniła się ona do znaczącej poprawy płynności ruchu oraz

jakości powietrza, mimo iż na początku była trudna do zaakceptowania. Kolejny przykład – rewitalizacja centrum Białegostoku. Był to proces czasochłonny oraz kosztowny; wymagał także wielu zmian w organizacji przestrzeni oraz zamknięcia niektórych ulic. Jednak dzięki odnowieniu tej części miasta pojawiły się nowe kawiarnie, restauracje, sklepy, a także biura, co

ożywiło lokalną gospodarkę i przyczyniło się do wzrostu liczby miejsc pracy. Białystok i jego mieszkańcy zyskali nową przestrzeń, w której organizowane są liczne wydarzenia kulturalne, cieszące się bardzo dużym zainteresowaniem. Centrum miasta stało się atrakcyjniejsze pod względem turystycznym i gospodarczym; mieszkańcy to doceniają. ■

O ROZMÓWCY

Dr hab. Tadeusz Truskolaski, prof. UWB – od 2006 r. Prezydent Białegostoku. Od 2019 r. Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, skupiającej 12 największych polskich miast, a ponadto Członek Zarządu Związku Miast Polskich. Reprezentuje samorządy w Komitecie Monitorującym Krajowy Plan Odbudowy oraz w Podkomitecie ds. zielonej mobilności. Od 2008 r. działa aktywnie w Komitecie Regionów UE, a od 2025 r. pełni funkcję Zastępcy Przewodniczącego Europejskiej Grupy Przymierza. Obejmował stanowisko Doradcy Ministra Rozwoju Regionalnego. Pracował także w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych nad Strategią Rozwoju Kraju oraz Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej. Kierował Departamentem Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego.

JAKA ROLA I KOMPETENCJE REGIONÓW?

PLANOWANIE PRZESTRZENNE
TRANSFORMACJA ENERGETYCZNA
POLITYKA GOSPODARCZA
POLITYKA TRANSPORTOWA

Forum Strategiczne Kongresu Obywatelskiego „Regiony – nowe otwarcie” – podsumowanie



ADAM LEŚNIEWICZ

Dyrektor Kongresu Obywatelskiego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową



KATARZYNA ERON

Sekretarz Redakcji, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Tematem przewodnim regionalnego Forum Strategicznego zorganizowanego w ramach XIX Kongresu Obywatelskiego było „nowe otwarcie”. Na czym powinno ono polegać? Dlaczego tak bardzo go dziś potrzebujemy? W jaki sposób dostosować wielopoziomowe zarządzanie państwem do współczesnych uwarunkowań, wyzwań, wstrząsów i kryzysów? Dlaczego regiony powinny być nieodłącznym elementem efektywnej polityki rozwoju Polski? Na te oraz inne pytania starali się odpowiedzieć eksperci i praktycy regionalnej samorządności, w ramach sześciu zróżnicowanych debat XIX Kongresu Obywatelskiego.

Forum Strategiczne „Regiony – nowe otwarcie” – pod tym hasłem w okresie od listopada 2024 r. do stycznia 2025 r. odbył się cykl sześciu debat online, zorganizowanych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) w partnerstwie ze Związkiem Województw RP (ZWRP) w ramach XIX Kongresu Obywatelskiego¹. W dyskusjach

Forum uczestniczyło ponad 20 wysokiej klasy ekspertów i praktyków regionalnej samorządności z różnych regionów Polski.

Wśród rozważanych tematów pojawiły się kwestie dotyczące m.in. relacji regiony-metropolie, roli, jaką regiony mogą odegrać w zakresie transformacji energetycznej i gospodarczej kraju, jak również wyzwań polityki transportowej identyfikowanych z poziomem polskich regionów. W dyskusji

¹ Dyskusje były transmitowane na żywo w ramach Kongresu Obywatelskiego – inicjatywy realizowanej przez IBnGR od 2005 r. (XIX edycja) i są nadal dostępne w formie nagrań na kanale YouTube Kongresu Obywatelskiego: www.youtube.com/KongresObywatelski.

**Olgierd Geblewicz**

Marszałek Województwa
Zachodniopomorskiego,
Prezes Związku Województw RP

System funduszy europejskich, choć skomplikowany, jest równocześnie wyrafinowany. Dyskusja o jego uproszczeniu i uelastycznieniu idzie nie w tym kierunku, w jakim powinna. Od wielu lat apelujemy o uproszczenia dla beneficjentów – dla przedsiębiorców, dla gmin etc., żeby pieniądze można było łatwiej wydawać, żeby nie traktować wszystkich jak złodziei. Tymczasem wydaje się, że Komisja Europejska widzi uproszczenie i uelastycznienie w tym, że rozdział środków zostanie ograniczony do 27 strumieni krajowych.

**Krzysztof Hetman**

Poseł do Parlamentu Europejskiego
od 2014 r., Minister Rozwoju
i Technologii w I. 2023-2024

Istotą trwających obecnie dyskusji nie jest pytanie o to, czy centralizować czy decentralizować, ale o to, jaką rolę mają pełnić regony i jak Unia Europejska będzie wyglądała za parę lat. Jeśli kluczowe decyzje będą zapadały w Brukseli, a regiony będą je tylko wprowadzały w życie, to może się okazać, że obywatele kompletnie nie będą ich rozumieć. Zobaczyliśmy to już na przykładzie polityk związanych z Zielonym Ładem, które były planowane i realizowane z poziomu centralnego. Widzimy, jak duży opór społeczny wzbudzają. Uwierzymy w ludzi, trochę sobie zaufajmy, rozwiążmy też ręce marszałkom województw, zarządom województw, jeśli chodzi o zarządzanie procesami rozwojowymi.

nie zabrakło także kontekstu europejskiego – punktem odniesienia były prowadzone w całej Europie rozmowy o przyszłym kształcie unijnej polityki spójności. Mimo stosunkowo trudnej tematyki poszczególnych paneli, cykl debat online spotkał się nie tylko ze znacznym zainteresowaniem administracji i ekspertów związanych z zagadnieniem rozwoju regionalnego oraz gospodarczego, ale też spopularyzował problematykę regionalną w szerokich kręgach obywatelskich. Świadczy o tym fakt, że transmisje wszystkich dyskusji zebrały łącznie ponad 31 tys. wyświetleń.

Regiony i metropolie – razem dla budowy wielośrodkowej Polski

Forum otworzyła debata na temat rozwoju Polski z perspektywy regionalnej i metropolitarnej. Za punkt odniesienia uczestnicy przyjęli koncepcję wielośrodkowego (policentrycznego) modelu rozwoju naszego kraju. Równomierne rozmieszczenie miast różnej wielkości stanowi rzadkość na świecie – policentryczną strukturę osadniczą powinniśmy zatem traktować jako niepodważalny atut Polski. Taki układ przestrzenny zwiększa szansę na uporanie się z kryzysami: klimatycznym, demograficznym czy energetycznym. Dzięki temu nasze państwo ma także lepsze możliwości rozwoju i zapewnia dostępność do różnorodnych usług publicznych. Szczególną rolę w tym zakresie pełnią metropolie (o ponadregionalnym znaczeniu) oraz aglomeracje regionalne. Aby w pełni wykorzystać ich potencjał, konieczne wydaje się zacieśnienie współpracy na poziomie samorząd regionalny – samorządy lokalne (miejskie) oraz umiejętne wsparcie ze strony administracji centralnej. Idea wielośrodkowości zasada się bowiem na kompleksowo przeprowadzonej decentralizacji, a więc podziale

kompetencji i budowaniu odpowiedzialności oraz poczucia sprawczości poszczególnych regionów.

Dyskusja stanowiła doskonałą podstawę do dalszych rozmów w ramach Forum

**dr Jan Olbrycht**

Posel do Parlamentu Europejskiego
w l. 2004-2024, Marszałek
Województwa Śląskiego
w l. 1998-2002

Polityka spójności musi pozostać, bo jest kluczowa dla Unii Europejskiej i jej funkcjonowania. Natomiast musi być nie tyle elastyczna, co stabilna. Państwa, regiony czy inni beneficjenci muszą mieć pewność, że przeznaczone na te cele pieniądze są pewne. Spójność nie może być rezerwuarem pieniędzy dla innych polityk. Ta stabilność jest potrzebna, żeby spokojnie planować wielkie inwestycje i reformy, które można zrealizować tylko w perspektywie kilku lat.

**dr Radomir Matczak**

Członek Komitetu Przestrzennego
Zagospodarowania Kraju PAN,
Prezes Zarządu InnoBaltica Sp. z o.o.

Być może żadna scentralizowana polityka wspólnotowa nie będzie nam straszna, jeżeli my – jako Polska – będziemy wystarczająco wewnętrznie zdecentralizowani. Na ile decentralizacja państw członkowskich może być szczepionką na różne centralistyczne zapędy na poziomie europejskim? Czy Polska (będąc 20. największą gospodarką świata) może już podjąć próbę rozwijania się w oparciu o własne zasoby na bazie zdecentralizowanego modelu?

Strategicznego. Paneliści podkreślili bowiem konieczność przeprowadzenia przez regiony wielu zmian na poziomie administracyjnym czy inwestycyjnym (często trudnych i bolesnych). Aby tego dokonać, „muszą wejść w rolę odpowiedzialnych, dorosłych podmiotów”, o czym w podsumowaniu mówił moderator – dr Adam Mikołajczyk, reprezentujący Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego.

Policentryczną strukturę osadniczą powinniśmy traktować jako niepodważalny atut Polski. Taki układ przestrzenny zwiększa szansę na uporanie się z kryzysami: klimatycznym, demograficznym czy energetycznym. Dzięki temu nasze państwo ma także lepsze możliwości rozwoju i zapewnia dostępność do różnorodnych usług publicznych.

Jaka rola regionów w polityce transportowej?

Po debacie otwierającej przyszedł czas na rozmowę o roli regionów w polityce transportowej. Uczestnicy tej dyskusji zauważyli, że znajdujemy się obecnie w zupełnie innej rzeczywistości niż 20 lat temu, kiedy wstępowaliśmy do Unii Europejskiej. Wówczas potrzebowaliśmy wielomilionowych inwestycji, budowy nowych dróg, autostrad, stacji kolejowych. Dziś – w obliczu pogłębiającego się wykluczenia czy ubóstwa komunikacyjnego oraz kryzysu klimatycznego – konieczne jest przestawienie myślenia z podejścia inwestycyjnego na systemowe. Potrzebujemy inkluzywnej,



prof. Jakub Szlachetko

Przewodniczący Rady Instytutu
Metropolitalnego, Uniwersytet
Gdański

Nie ma mowy o silnym państwie bez trwałej decentralizacji. Mam nadzieję, że wrócimy do tematu odważnej reformy terytorialnej (reformy samorządu terytorialnego 3.0) i systemowo wzmocnimy pozycję ustrojową i funkcjonalną samorządu regionalnego, ale również rozważymy umocowanie ustawowe na średnim szczeblu samorządu terytorialnego (wyposażenie w silniejsze kompetencje planistyczne).



Stanisław Szultka

Dyrektor Departamentu
Rozwoju Gospodarczego, Urząd
Marszałkowski Województwa
Pomorskiego

Wszystko wskazuje na to, że dotychczasowy model polityki spójności ulegnie zmianie. Już dziś należy zatem zadawać sobie pytanie, jakie powinny być przyszłe kompetencje regionów. Jakie narzędzia będą miały samorządy województw do kreowania polityki rozwoju, w tym polityki rozwoju gospodarczego, kiedy stracą zdecydowaną część środków, jakimi obecnie dysponują?

przemysłanej oferty przewozowej. Nie powinniśmy skupiać się tak mocno na projektach *stricte* drogowych, lecz dążyć do lepszego zintegrowania poszczególnych środków transportu, wspierać rozwiązania przyjazne środowisku oraz powiązać inwestycje

z planowaniem przestrzennym i konkretnymi pomysłami na rozwój regionu.

W obliczu pogłębiającego się wykluczenia czy ubóstwa komunikacyjnego oraz kryzysu klimatycznego konieczne jest przestawienie myślenia z podejścia inwestycyjnego na systemowe. Potrzebujemy inkluzywnej, przemysłanej oferty przewozowej oraz lepszego zintegrowania poszczególnych środków transportu. Niezwykle ważna jest także dbałość o kwestie środowiskowe.

Dr Jakub Majewski z Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) podkreślał, że transformacja transportu nie powinna zasadzać się wyłącznie na przymusie wyposażania taborów w autobusy wodorowe czy bateryjne, które często są poza finansowym zasięgiem biedniejszych regionów: „(...) zaczynamy mieć kłopot z tym, że bardzo wyśrubowane normy środowiskowe budują nam dodatkowy element wykluczeniowy”. Paneliści zgodzili się co do potrzeby holistycznego spojrzenia na transport, uwzględniającego również planowanie przestrzenne. Szczególnie wyraźnie podkreślał to Michał Tusk, reprezentujący Departament ds. Rozwoju i Integracji Transportu w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego: „Zagęszczanie centrów małych miejscowości przy stacjach kolejowych to jest coś, co możemy zrobić. Możemy wyedukować np. władze gminne, dodać im trochę odwagi, że to jest słuszny kierunek, że nie powinny się tego obawiać. Transformacja „typowych” wsi w małe miasteczka, zbudowane wokół przystanków



Jacek Woźniak
Doradca w Związku
Miast Polskich

To właściwy moment, żeby zredefiniować politykę rozwoju regionu, a także żeby w sposób bardzo poważny i konsekwentny zdefiniować regionalną politykę miejską. Absolutnie kluczowe powinno być przy tym utrzymanie wartości i struktury polskiej przestrzeni, w tym jej policentryczności.



dr Jakub Majewski
Centrum Europejskich Studiów
Regionalnych i Lokalnych (EUROREG)

Musimy przejść z tego systemu, kiedy byliśmy krajem na dorobku i jedyne, co nas interesowało, to inwestycje, na filozofię krajów rozwiniętych, które myślą w dużej mierze o systemie i pożytku publicznym dla wszystkich mieszkańców.



dr Adam Mikołajczyk
Dyrektor Departamentu Rozwoju
Regionalnego i Przestrzennego,
Urząd Marszałkowski Województwa
Pomorskiego

Regiony muszą wejść w rolę odpowiedzialnych, dojrzałych podmiotów, które będą podejmowały czasami trudne, twarde decyzje, a nie tylko zaślaniały się regułami przychodzącymi z zewnątrz – czy to unijnymi, czy to jakimiś innymi. Samorządowe województwa mogłyby pełnić rolę strażników równowagi na poziomie pewnych procesów zachodzących na ich obszarze, gdzie różne polityki rządowe i sektorowe się na siebie nakładają, by rozstrzygać pojawiające się konflikty interesów.

wysoko wydajnego transportu publicznego, to jest kierunek jak najbardziej wykonalny”.

Regiony wobec zmian w polityce spójności UE

Kolejna dyskusja poświęcona była zmieniającej się roli i znaczeniu regionów w polityce UE. Podczas tej wyjątkowo emocjonującej debaty uczestnicy zastanawiali się m.in. nad nowym kształtem polityki spójności. Została ona wprowadzona jako narzędzie niwelujące różnice w poziomie rozwoju między państwami UE (i całkiem skutecznie wyrównała część dysproporcji), jednak jej funkcja nie powinna się na tym zakończyć. Wszyscy paneliści z niepokojem ocenili „centralistyczny” kurs zaproponowany przez Komisję Europejską, który wydaje się zmierzać do uproszczenia mechanizmu wydatkowania Funduszu Spójności, ale też przerzucenia większej odpowiedzialności za wyznaczanie celów w tym zakresie na rządy poszczególnych państw członkowskich.

Remedium na „centralistyczny” kurs zaproponowany przez Komisję Europejską, który wydaje się zmierzać do uproszczenia mechanizmu wydatkowania Funduszu Spójności, ale też przerzucenia większej odpowiedzialności za wyznaczanie celów w tym zakresie na rządy poszczególnych państw członkowskich, zdaje się być konsekwentne realizowanie przez polskie regiony modelu decentralizacyjnego.

Dr Jan Olbrycht, Poseł do Parlamentu Europejskiego w latach 2004-2024, Marszałek Województwa Śląskiego w latach 1998-2002,

dostrzegł w takim działaniu duże niebezpieczeństwo: „Komisja uważa, że i odpowiedzialność, i praca powinny być w większym stopniu po stronie rządów. Nie wiem, czym to się może skończyć, biorąc pod uwagę, że niektóre europejskie rządy nie mają mocnego charakteru demokratycznego”. Remedium zdaje się być konsekwentne realizowanie przez polskie regiony modelu



dr inż. Renata Calak

Dyrektor Departamentu Strategii,
Ministerstwo Funduszy i Polityki
Regionalnej

Zakładamy większe wsparcie obszarów funkcjonalnych i przygotowujemy się do pracy nad ustawą dotyczącą rozwoju miast, która powinna być przyjęta do końca 2026 roku. Dostrzegamy (choćby na przykładzie metropolii), że kwestie współpracy miasto-region wymagają doprecyzowania.



dr Paweł Wais

Dyrektor Departamentu Rozwoju
Regionalnego, Urząd Marszałkowski
Województwa Podkarpackiego

Administracja nie jest od tego, żeby biznes wyręczać w działaniu, tylko od tego, żeby tworzyć warunki dla prowadzenia działalności gospodarczej. Wobec powyższego, najlepiej jest pytać zainteresowanych, czego mi potrzeba, a nie samemu zgadywać. Naszą rolą jest być facylitatorami współpracy pomiędzy różnymi sektorami, które działają teoretycznie w tym samym kierunku, ale bardzo często równolegle (obok siebie).

decentralizacyjnego, któremu, jak podkreślał Krzysztof Hetman, Poseł do Parlamentu Europejskiego od 2014 r., Minister Rozwoju i Technologii w latach 2023-2024, powinno przyświecać pytanie: „Co zrobić, by poszczególne polityki unijne rzeczywiście przenieść tam, gdzie będą podejmowane najbardziej efektywne i skuteczne decyzje?”. W podobnym tonie wypowiedział się także Olgierd Geblewicz, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego, Prezes Związku Województw RP, wskazując, że jedyne, w czym widzi ratunek, to: „położenie na szali bardzo zdecentralizowanej i wręcz idącej dokładnie w odwrotnym kierunku propozycji”.

Jest wiele wyzwań, z którymi muszą zmierzyć się: polska gospodarka i polskie przedsiębiorstwa, ale też poszczególne polskie regiony. Wśród najważniejszych z nich paneliści wymienili m.in.: niestabilną sytuację międzynarodową i zagrożenie utraty bezpieczeństwa, kryzys klimatyczno-środowiskowy i konieczność przeprowadzenia transformacji energetycznej, niski poziom produktywności i konkurencyjności polskich firm, potrzebę wdrażania innowacji, postępującą lukę zatrudnieniową i braki kadrowe.

Wydaje się, że wobec różnorodnych wstrząsów zewnętrznych (np. przyspieszająca zmiana klimatu, deindustrializacja, niekontrolowane procesy migracyjne) konieczna jest realizacja kluczowych (unijnych i krajowych) polityk publicznych z większą wrażliwością (rozdzielczością) terytorialną. Potrzebne jest do

**Luk Palmen**

Prezes Zarządu InnoCo, Członek
Rady Programowej Kongresu
Obywatelskiego

Konkurencyjność jest mocno związana z szybkością wdrażania innowacji. A tutaj istotne są uwarunkowanie systemowe. W naszym interesie jest, aby w przypadku produktów, które wymagają określonych procesów certyfikacyjnych (np. z branży budowlanej, chemicznej, medycznej), znacznie usprawnić i przyspieszyć te procesy. Powinniśmy również zmienić sposób, w jaki kształtujemy otoczenie biznesu. Zarówno na poziomie lokalnym oraz regionalnym, jak i krajowym obserwujemy od czasu do czasu kanibalizm instytucji powołanych w podobnym celu.

**Jerzy Kopeć**

Zastępca Dyrektora Departamentu
Nadzoru Właścicielskiego
i Gospodarki, Urząd Marszałkowski
Województwa Małopolskiego

W Małopolsce strategię rozwoju innowacji mamy skorelowaną ze strategią rozwoju regionu. Wybraliśmy siedem inteligentnych specjalizacji, które są posadowione na czterech platformach specjalizacyjnych. Wokół nich tworzy się core, gdzie odbywa się współpraca międzysektorowa pomiędzy różnymi aktorami.

tego silniejsze włączenie interesariuszy rozwoju lokalnego i regionalnego – ich kompetencji, kreatywności, zdolności budowania partnerstw i mobilizacji społecznej, a także ich potencjału innowacyjnego (możliwość testowania różnorodnych rozwiązań na stosunkowo niskim,

ale efektywnym – z perspektywy państwa – poziomie).

**Rola regionów w transformacji
gospodarczej Polski**

Czwarta, najdłuższa (niemal 120 minut) debata, ciesząca się jednocześnie największą oglądalnością, dotyczyła kwestii gospodarczych. Nowe uwarunkowania gospodarczo-rozwojowe stawiają Polskę przed wyzwaniem kolejnej wielkiej transformacji, z którym muszą zmierzyć się: polska gospodarka i polskie przedsiębiorstwa, ale też poszczególne polskie regiony. Wśród najważniejszych z nich paneliści wymienili m.in.: niestabilną sytuację międzynarodową i zagrożenie utraty bezpieczeństwa, kryzys klimatyczno-środowiskowy i konieczność przeprowadzenia transformacji energetycznej, niski poziom produktywności i konkurencyjności polskich firm, potrzebę wdrażania innowacji, postępującą lukę zatrudnieniową i braki kadrowe.

Po zarysowaniu „mapy wyzwań” uczestnicy przeszli do dzielenia się dobrymi doświadczeniami ze swoich regionów. Jerzy Kopeć, reprezentujący Departament Nadzoru Właścicielskiego i Gospodarki w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, nawiązał do zaangażowania Małopolski w działania międzyregionalnej Inicjatywy Awangarda w obszarach inteligentnych specjalizacji. Z kolei dr Paweł Wais, Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego, wyróżnił trzy komponenty istotne dla rozwoju Podkarpacia: ścisłą współpracę sektora nauki i sektora biznesu, sieciowanie współpracy oraz wspieranie instytucji otoczenia biznesu w ramach



Maciej Sytek

Prezes Zarządu Agencji
Rozwoju Regionalnego S.A.
w Koninie, Pełnomocnik Zarządu
Województwa Wielkopolskiego
ds. restrukturyzacji Wielkopolski
Wschodniej

Zmiana w energetyce dotyczy właściwie wszystkich – potrzebujemy zatem wspólnego podejścia do polityki transformacji energetycznej. Zbyt często traktujemy to wyzwanie silosowo, czyli np. energia elektryczna i ciepłownictwo osobno. Musimy mieć świadomość, że tak naprawdę czeka nas gigantyczna przemiana społeczno-gospodarcza, porównywalna chyba tylko z momentem, kiedy z drewna przechodziliśmy na węgiel.



dr Maciej Zathey

Dyrektor Instytutu Rozwoju
Terytorialnego, Przewodniczący
Zespołu ds. jakości powietrza
i efektywności energetycznej
na Dolnym Śląsku

Państwo jest powołane przede wszystkim po to, żeby stworzyć pewien system bezpieczeństwa, a energetyka to współcześnie podstawowy i kluczowy element jego gwarantowania. Wydaje się, że dążenie do rozproszenia energetyki jest ważnym krokiem w tym kierunku, bo łatwiej jest wyłączyć jedno źródło centralne niż kilkaset rozproszonych, które działają w systemie. Ale miejmy świadomość, że regiony i gminy nie są w stanie skoordynować tego systemu (z punktu widzenia bezpieczeństwa krajowego). Rola administracji centralnej jest tutaj nieodzowna.

Podkarpackiego Centrum Innowacji. Stanisław Szultka, reprezentujący Departament Rozwoju Gospodarczego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego, zwrócił uwagę na potencjał Pomorza w skutecznym wykorzystywaniu instrumentów zwrotnych, w obszarach m.in. transformacji energetycznej czy gospodarki obiegu zamkniętego.

Dobre podsumowanie dyskusji stanowiła wypowiedź Prezesa Zarządu InnoCo – Luka Palmena: „Ciągle brakuje mi takiego okrągłego stołu, gdzie kompleksowo spojrzymy na wszystkie rzeczy, które dzisiaj oddziałują na całą gospodarkę. (...) Jeżeli mówimy o AI, cyberbezpieczeństwie, szybkości i sprawności sieci przesyłowych itd., to powinniśmy ustalić, jakich kompetencji potrzebują regiony, aby w tej nowej rzeczywistości zaistnieć, ale też być aktywnym partnerem, który może inicjować różne przedsięwzięcia gospodarcze”.

Rola regionów w transformacji energetycznej

Unijny, ale i ogólnoświatowy kurs na dekarbonizację i neutralność klimatyczną wymusza wielką, strukturalną transformację energetyki. Następuje powszechna rezygnacja z produkcji energii opartej na paliwach kopalnych na rzecz odnawialnych źródeł energii. Przekształceniu ulega też filozofia działania całego systemu – ze względnie sterowalnego i zcentralizowanego wytwórstwa oraz zmiennej (choć w miarę przewidywalnej) konsumpcji przechodzimy do niezwykle arytmicznej, zdecentralizowanej, pogodozależnej i rozproszonej przestrzennie produkcji oraz znacznie bardziej rozchwiejanej konsumpcji. Wobec elektryfikacji wielu dziedzin gospodarki wyzwania w tym zakresie będą dla życia

**Małgorzata Staś**

Dyrektor ds. Transformacji
Regionu, Urząd Marszałkowski
Województwa Śląskiego

Zadaniem urzędów centralnych jest poprowadzenie zmian legislacyjnych w takim kierunku, aby ułatwiały różnorodne procesy związane z zieloną transformacją, a nie je utrudniały. Konieczne jest zatem zebranie doświadczeń tych, którzy „na dole” układają te kawałki systemu.

**Zdzisław Czucha**

Radny powiatu kościerskiego,
w l. 2010-2014 Burmistrz
Kościierzyny, w l. 2007-2010
Poseł na Sejm VI kadencji

Powinna powstać lokalna energetyka gminna. To jest szansa na zbudowanie zupełnie innego modelu lokalnej gospodarki w oparciu o lokalne zasoby. Jeżeli gmina chce być atrakcyjna dla inwestorów, musi się zaangażować w proces transformacji energetycznej.

społeczno-gospodarczego coraz istotniejsze, zwłaszcza gdy chodzi o dostęp do „zielonej” energii. O tym, jaka jest i jaka powinna być rola regionów we wsparciu i koordynacji transformacji energetycznej na poziomie lokalnym, subregionalnym i regionalnym rozmawiano w ramach następnej debaty Forum.

Uczestnicy zgodzili się, że obranie kursu na energię odnawialną jest jedyną racjonalną strategią, która swoim zasięgiem obejmie całą Polskę. Podkreślał to Prezes Zarządu

Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie i Pełnomocnik Zarządu Województwa Wielkopolskiego ds. restrukturyzacji Wielkopolski Wschodniej – Maciej Sytek: „To nie jest tak, że tylko Wielkopolska czy Dolny Śląsk przeżywają zmianę energetyczną. Dotyczy to także Pomorza, będzie to dotyczyło właściwie wszystkich”.

Obranie kursu na energię odnawialną jest jedyną racjonalną strategią, która swoim zasięgiem obejmie całą Polskę.

Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego i Przewodniczący Zespołu ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej na Dolnym Śląsku – dr Maciej Zathey – stwierdził, że nie uda się przeprowadzić transformacji energetycznej bez legislacyjnego doprecyzowania przez rząd jej dalszych, wspólnych kierunków i kolejno uruchomienia funduszu transformacji, dystrybuowanego za pośrednictwem poszczególnych regionów. Ich rola jest tu znacząca, gdyż to właśnie regiony mają całą diagnozę swojej złożoności i wewnątrzobszarowych różnic. Niezbędne jest zatem dostosowanie intensywności wsparcia unijnego do stopnia rozwoju regionów, o czym opowiadała Małgorzata Staś, Dyrektor ds. Transformacji Regionu w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego. Podczas debaty poruszana była również kwestia bezpieczeństwa energetycznego, którego gwarantami są z jednej strony energetyka rozproszona, a z drugiej – inwestycja w kapitał ludzki: wyedukowane, świadome i odpowiedzialne za przyszłe pokolenia społeczeństwo.

Regiony – nowe otwarcie

W ostatniej debacie (która pełniła również funkcję swoistego podsumowania całego cyklu dyskusji) wzięli udział niektórzy uczestnicy



dr Elżbieta Kozubek

**Dyrektor Mazowieckiego Biura
Planowania Regionalnego
w Warszawie**

Dzisiaj nie powinniśmy stawiać pytania, jak budować, tylko: czy w ogóle budować. Jesteśmy jedynym krajem w Europie, który najpierw pozwala budować osiedla, a potem dobudowuje infrastrukturę. To jest podstawowy błąd; to trzeba zmienić. Musimy patrzeć na cały system przestrzeni, nie możemy transportu traktować osobno. Potrzebujemy w Polsce inwentaryzacji transportu kolejowego i drogowego, żeby móc obiektywnie stwierdzić, gdzie potrzebujemy coś dobudować, a gdzie możemy zmodernizować czy też przebudować to, co jest.



Paweł Obrzut

**Zastępca Dyrektora Departamentu
Infrastruktury Drogowej
i Transportu, Urząd Marszałkowski
Województwa Małopolskiego**

Najważniejszą kwestią wydaje się integracja poszczególnych środków transportu. Województwo powinno mieć do tego narzędzia, nawet w przypadku przewoźników prywatnych. Jeżeli np. pilnowanie, aby autobusy były zintegrowane z rozkładem jazdy transportu kolejowego, stanie się standardem, to zdecydowanie większa liczba pasażerów zyska dostęp do szybkiego połączenia pociągiem.

wcześniejszych debat Forum Strategicznego. Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego – dr Paweł Wais – mówił o potencjale regionu do bycia partnerem w dystrybucji dóbr i usług oraz o konieczności wspierania partnerstw ponadlokalnych. Z kolei dr Adam Mikołajczyk, Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego, stwierdził: „(...) państwo polskie musi się z pewnego letargu otrząsnąć; musi się obudzić. Musi zacząć dowozić pewne sprawy”. Dotyczy to zarówno regionów, które mają za zadanie odciążać centrum i przejąć część odpowiedzialności, jak i metropolii, wokół których regiony powstały, i które „w ramach pewnego dojrzewania powinny mieć możliwości dopasowania skali zarządzania pewnymi procesami do charakteru faktycznych wyzwań”.

Dr Maciej Zathey, Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego i Przewodniczący Zespołu ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej na Dolnym Śląsku, wskazywał zaś na trzy istotne kwestie dla nowego otwarcia regionów, a więc: kompetencje, o jakie powinniśmy wzmocnić region, odświeżone spojrzenie na terytorium (nowe terytorialne dopasowanie prowadzenia polityki rozwoju) oraz instrumenty wiążące się ze zmianą rozstrzygnięć prawnych (np. w zakresie planowania przestrzennego), z przypisaniem większych kompetencji i możliwością ich implementacji.

Stanisław Szultka, Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego,

**Michał Tusk**

Zastępca Dyrektora Departamentu
ds. Rozwoju i Integracji
Transportu, Urząd Marszałkowski
Województwa Pomorskiego

W przypadku transportu nie powinniśmy zamykać się sztywno w jakimś podejściu, lecz wybrać pewną uniwersalność, elastyczność w realizacji wielu różnych funkcji w ramach istniejącej infrastruktury. Obserwowałem to ostatnio na wyjeździe w Japonii, gdzie zrealizowano bardzo inkluzywny projekt redukujący wykluczenie północnej części Japonii, ale gdzie równolegle trwają prace nad ultraszybką koleją magnetyczną – dalekobieżnym pociągiem Maglev, który będzie kursował między Tokio a Osaką.

**prof. Michał Wolański**

Szkoła Główna Handlowa
w Warszawie, Członek Rady
Programowej Kongresu
Obywatelskiego

Efektywność regionów w polityce transportowej jest (w dużym stopniu) uzależniona od polityki transportowej państwa. Powinna ono wyznaczać cele, ale też dawać narzędzia, np. z zakresu planowania przestrzennego czy integracji taryfowej. Regiony powinny skupić się przede wszystkim na kolei, ale też zadbać o platformy integracyjne między koleją a komunikacją autobusową i mobilnością niezmotoryzowaną (np. sieć ciągów pieszo-rowerowych wzdłuż dróg wojewódzkich i powiatowych).

zauważył natomiast, że „(...) przeniesienie polityki rozwojowej w większym stopniu na poziom niższy, na poziom samorządów (...), uelastyczni ją, pozwoli na większe eksperymentowanie czy wykorzystanie różnych narzędzi i w dłuższej perspektywie da bogatsze doświadczenia”. Dyskusję zakończył moderator – prof. Michał Wolański, wykładowca w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, puentując: „(...) lifting samorządu to nie jest świętokradztwo, tylko konieczność wobec zmieniających się realiów”. ■

Forum Strategiczne „Regiony – nowe otwarcie” zostało zorganizowane w ramach XIX Kongresu Obywatelskiego przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.



ZWIĄZEK WOJEWÓDZTW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ



2000-2025 LAT
POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

Partnerem Forum był Związek Województw RP, a Partnerem XIX Kongresu Obywatelskiego Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności.

Nagrania z wszystkich dyskusji dostępne są na kanale YouTube Kongresu Obywatelskiego:
<https://www.youtube.com/KongresObywatelski>.

O AUTORACH

Adam Leśniewicz – Dyrektor Kongresu Obywatelskiego. Absolwent Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego. Z Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową związany od 2014 r. Prywatnie zaangażowany w propagowanie różnorodnych form partycypacji miejskiej oraz ich aktywny uczestnik. W ramach Budżetu Obywatelskiego m.st. Warszawy pomysłodawca hamaków miejskich i ławek obywatelskich oraz popularyzator idei parków kieszonkowych.

Katarzyna Eron – Sekretarz Redakcji w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową. Absolwentka filologii polskiej na Uniwersytecie Gdańskim. Miłośniczka języka polskiego z zacięciem publicystyczno-dziennikarskim. Była redaktorka studenckiej gazety internetowej „CDN”.

FORUM STRATEGICZNE: „REGIONY – NOWE OTWARCIE”

Cykl zróżnicowanych tematycznie debat online
w ramach
XIX KONGRESU OBYWATELSKIEGO
„WIELOOŚRODKOWA POLSKA.
BEZPIECZEŃSTWO – WSPÓŁPRACA – ROZWÓJ”



REGIONY I METROPOLIE

– RAZEM DLA BUDOWY WIELOOŚRODKOWEJ POLSKI



ROLA REGIONÓW

W TRANSFORMACJI GOSPODARCZEJ POLSKI



JAKA ROLA REGIONÓW

W POLITYCE TRANSPORTOWEJ ?



ROLA REGIONÓW

W TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ



ROLA I ZNACZENIE REGIONÓW

W POLITYCE UE ORAZ WOBEC
WYZWAŃ ROZWOJOWO-TRANSFORMACYJNYCH POLSKI



REGIONY – NOWE OTWARCIE

Partner Forum



ZWIĄZEK WOJEWÓDZTW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Partner XIX Kongresu Obywatelskiego



2000-2025 LAT
POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

PLANOWANIE PRZESTRZENNE

Planowanie regionalne nowej generacji



AGNIESZKA WAŁĘGA

Zastępca Dyrektora Instytutu Rozwoju Terytorialnego
ds. planowania strategicznego i przestrzennego



DR MACIEJ ZATHEY

Dyrektor Naczelny Instytutu Rozwoju Terytorialnego,
Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej,
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Na poziomie województw brakuje obecnie aktów planowania przestrzennego (APP), dzięki którym regiony mogłyby skutecznie realizować politykę przestrzenną. Głównym założeniem przy ich sporządzaniu powinno być priorytetowe podejście do ponadlokalnych celów publicznych, określanych przez samorząd województwa. Do wprowadzenia APP potrzebne są jednak odpowiednie uprawnienia ustawowe, zasoby kadrowe i instrumenty finansowe. Jak zreformować regionalny system planowania przestrzennego, aby efektywnie zbliżał nas do realizacji zakładanych celów?

Prowadzenie polityki przestrzennej przez samorządy województw jest trudnym do wykonania zadaniem wobec niepewności co do przyszłego kształtu jej instrumentów. W 2020 r. wprowadzono obowiązek uchwalenia strategii rozwoju województwa, łączącej wymiar społeczno-gospodarczy z przestrzennym. Jednocześnie zapowiedziano¹, że wszystkie przepisy dotyczące sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego

województw zostaną uchylone, a plany utracą moc 1 stycznia 2026 r. Do tej pory nie wiadomo, czy istnieje zamiar wprowadzenia nowego aktu planowania przestrzennego (APP) na poziomie województwa. Nie przedstawiono koncepcji całego systemu, a jednocześnie zrewolucjonizowano poziom lokalny, pomijając przy tym poziom wojewódzki i krajowy. Prowadzenie polityki przestrzennej wyłącznie na podstawie strategii jest niemożliwe; niezbędne są programy i kontrakty². Konieczne jest wprowadzenie

¹ Uzasadnienie do projektu *Ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, zgłoszonego do Rady Ministrów 11 grudnia 2019 r.

² Art. 11 ust. 3 *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566 z późn. zm.).

APP na poziomie województwa – jako jednego z elementów spójnego systemu planowania przestrzennego.

Skuteczna polityka przestrzenna wymaga wyznaczenia terenów niezbędnych do jej realizacji. Należy zabezpieczyć cele ponadlokalne ustalone w strategii rozwoju województwa. Instrumentem niezbędnym jest wojewódzki APP (analogicznie jak na poziomie lokalnym). Koniecznie trzeba również na nowo zdefiniować ponadlokalne cele publiczne. W obliczu aktualnych wyzwań, do których należą m.in. mitygacja i adaptacja do zmian klimatycznych, transformacja energetyczna czy bezpieczeństwo żywnościowe, nie mogą nimi być wyłącznie inwestycje. Celem publicznym musi stać się zdefiniowanie i zabezpieczenie terenów zapewniających szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Potrzebne jest także uznanie jego nadrzędności względem interesu prywatnego. Powszechne przekształcanie gruntów na oczekiwane przez ich właściciela cele nie może stanowić determinanty publicznej polityki przestrzennej. Tymczasem często tak się dzieje. Sprzyja temu stosowana wykładnia, zgodnie z którą właścicielowi należy się odszkodowanie w przypadku utraty domniemanej możliwości przekształcenia terenu na inne (niż obecnie pełnione) funkcje. Takie podejście uniemożliwia skuteczną, nienaruszającą finansów publicznych, realizację celów społecznych. Dziś publiczną politykę przestrzenną kształtują w dużej mierze posiadacze gruntów, którym nie można odmówić przekształcenia terenów na pożądane przez nich cele. Z założenia nie jest to zjawisko złe – pod warunkiem, że odbywa się z poszanowaniem walorów przestrzeni oraz zgodnie z zasadami zrównoważonego

rozwoju i interesem społeczności (interesem publicznym).

Dziś publiczną politykę przestrzenną kształtują w dużej mierze posiadacze gruntów, którym nie można odmówić przekształcenia terenów na pożądane przez nich cele. Z założenia nie jest to zjawisko złe – pod warunkiem, że odbywa się z poszanowaniem walorów przestrzeni oraz zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i interesem społeczności (interesem publicznym).

Rolą regionów powinno być wyznaczanie obszarów i systemów o znaczeniu wojewódzkim, które zabezpieczają realizację ponadlokalnych celów publicznych, a które nie są możliwe do racjonalnego określenia z poziomu gminy. Należą do nich m.in.: system korytarzy ekologicznych, obszary o największym potencjale w zakresie retencji krajobrazowej, zielone pierścienie wokół miast, regionalny system błękitnej i zielonej infrastruktury, obszary najcenniejsze dla rolnictwa, tereny priorytetowe w zakresie mieszkalnictwa, systemy infrastruktury technicznej i transportowej. Gminy, prowadząc politykę przestrzenną wyłącznie na swoim terytorium, nie mają możliwości zaplanowania systemów wykraczających poza jego granice. Nie mogą ocenić potencjału terenów do pełnienia danych funkcji w skali większej niż obszar gminy, nie są w stanie skutecznie wpłynąć na politykę przestrzenną sąsiednich gmin i wreszcie – najczęściej nie są w stanie odmówić właścicielom zmiany przeznaczenia ich gruntów. Dlatego tak bardzo potrzebne

są determinanty polityki przestrzennej na poziomie kraju i województwa oraz możliwość jej koordynowania na różnych poziomach i w różnych sektorach. A zatem samorząd województwa, aby skutecznie realizować tę politykę, musi mieć uprawnienia do określania regionalnych celów publicznych, dla których wskaże obszary konieczne do ich osiągnięcia. Do tego potrzebne są odpowiednie uprawnienia ustawowe, zasoby kadrowe i instrumenty finansowe.

Zjawiskiem, które dotyka województwa coraz bardziej, jest kumulacja potencjału na terenach metropolitalnych i ich rozrastanie się, przy jednoczesnym kurczeniu się pozostałych miast. Samorząd Województwa Dolnośląskiego od lat boryka się z problemem rosnącej nierównowagi w zakresie gospodarowania przestrzenią między „bogatą północą” a „biednym południem”. Coraz większa presja inwestycyjna w obszarze wrocławskim i legnicko-głogowskim powoduje szereg trudności. Należą do nich m.in.: rozlewanie się zabudowy, niedostatek podstawowych usług na terenach suburbanizacji, przerywanie ciągłości struktur przyrodniczych, zabudowywanie korytarzy przewietrzania, wzrost ruchu samochodowego, niedostatecznie rozwinięta infrastruktura techniczna i wyczerpujące się zasoby wody. Z kolei wyludniający się obszar sudecki zagrożony jest: degradacją miast (a w szczególności zamierania funkcji centrotwórczych ich rynków), degradacją substancji mieszkaniowej i przemysłowej, niedostatkiem miejsc pracy oraz brakiem środków finansowych na utrzymanie i modernizację istniejącej infrastruktury. Atrakcyjny obszar górski poddany jest

jednocześnie dużej presji turystycznej, na czym cierpią: system przyrodniczy, krajobraz, wydolność infrastruktury technicznej oraz zasoby wody.

Sprostanie aktualnym wyzwaniom samorządów województw zarówno na obszarach presji inwestycyjnej, jak i na terenach zagrożonych degradacją wymaga uwzględnienia kontekstu ponadlokalnego i zaplanowania spójnych, efektywnych struktur funkcjonalno-przestrzennych.

Potrzebne są działania zapobiegające tym negatywnym zjawiskom. W tym celu należy wykorzystać wielopoziomowe planowanie przestrzenne. Konieczny jest dodatkowy akt planowania przestrzennego, umiejscowiony pomiędzy planowaniem wojewódzkim a lokalnym. Najlepszą skalę stanowią obszary skupione wokół miast centralnych (ośrodków centralnych), które mogą pełnić funkcję subregionów planistycznych. Wymagają one uporządkowanego zagospodarowania przestrzennego, uwzględniającego kontekst ponadgminny. Samorządy województw powinny współpracować z samorządami lokalnymi, zapewniając efektywność, sprawność i bezpieczeństwo funkcjonowania subregionalnych struktur przestrzennych oraz synchronizację działań poszczególnych gmin. Gmina (jako jednostka planistyczna) nie ma możliwości uwzględnienia kontekstu subregionalnego. Nawet współdziałanie gmin i równoległe sporządzanie gminnych dokumentów planistycznych nie daje gwarancji pełnej koordynacji. Nie ma możliwości prowadzenia dla subregionu jednej

procedury formalnej, wspólnego bilansowania terenów zabudowy, uwzględniania predyspozycji do pełnienia różnych funkcji. Każda gmina oddzielnie projektuje strukturę funkcjonalno-przestrzenną, a subregion stanowi dziś zlepek takich gminnych struktur, często niespójnych i niesprawnych. Tymczasem sprostanie aktualnym wyzwaniom zarówno na obszarach presji inwestycyjnej, jak i na terenach zagrożonych degradacją wymaga uwzględnienia kontekstu ponadlokalnego i zaplanowania spójnych, efektywnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Obecnie brakuje narzędzi do takiego planowania, a nieformalne koncepcje są często niemożliwe do wdrożenia w procedurach formalnych. Wprawdzie strategie rozwoju ponadlokalnego, które gminy mogą sporządzać wspólnie, dają możliwość opracowania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz określenia wspólnej polityki przestrzennej, jednak nie są one obowiązkowe, a zarząd województwa pełni tutaj wyłącznie rolę organu opiniującego. Przy okazji reformy systemu planowania przestrzennego należy wzmocnić stanowiącą i koordynacyjną rolę regionów. Niezbędne jest wprowadzenie nowych aktów planowania przestrzennego, które umożliwią samorządom województw realizację polityki przestrzennej określonej w strategii rozwoju oraz koordynację polityki przestrzennej gmin w subregionach planistycznych.

Proces integracji planowania przestrzennego i strategicznego w wymiarze społeczno-gospodarczym nie może sprowadzać się do „spłaszczenia” i „upośledzenia” zapisów polityki przestrzennej regionu oraz umieszczenia ich w strategiach rozwoju województw. Model struktury

funkcjonalno-przestrzennej województwa, niedookreślony w żadnym akcie prawnym ani w rozporządzeniu, powinien w sposób symboliczny i ogólny przedstawiać intencje wynikające z określanych na poziomie strategii celów. Jednak zakres koordynacji procesów polityki rozwoju w kontekście poszczególnych sfer (społecznej, gospodarczej, środowiskowej, infrastrukturalnej itp.) musi uściślać akt planowania przestrzennego. Integracja planowania powinna dokonywać się poprzez zachowanie spójności celów strategicznych i przedsięwzięć wskazywanych w danej przestrzeni – adekwatnie do specyfiki poszczególnych terytoriów.

Przy okazji reformy systemu planowania przestrzennego należy wzmocnić stanowiącą i koordynacyjną rolę regionów. Niezbędne jest wprowadzenie nowych aktów planowania przestrzennego, które umożliwią samorządom województw realizację polityki przestrzennej określonej w strategii rozwoju oraz koordynację polityki przestrzennej gmin w subregionach planistycznych.

Wyposażone w większą moc rozstrzygnięć i ustaleń plany województw (APP szczebla regionalnego) i bardziej precyzyjne, ale ponadlokalne APP (poziomu subregionalnego) stanowiłyby jednocześnie instrumenty koordynacji, m.in. dla polityk prowadzonych wobec aktualnych wyzwań (np. adaptacji do zmian klimatu i ich powstrzymywania, koordynacji rozwoju rozproszonych źródeł energii czy też zapewnienia dostępności do usług publicznych). Ważnym ustaleniem byłoby

także stworzenie kontekstów i powiązań przestrzennych dla kurczących się miast, które – wprężnięte w sieć współpracy – mogłyby rozwijać swoje specjalizacje i dzięki

temu stwarzać równoważną odpowiedź dla obszarów metropolitalnych tracących standardy jakości życia. ■

O AUTORACH

Agnieszka Wałęga – architektka i urbanistka, absolwentka Wydziału Architektury Politechniki Wrocławskiej oraz studiów podyplomowych w zakresie planowania przestrzennego na Politechnice Warszawskiej, a także kierunku rewitalizacja – organizacja i zarządzanie na studiach międzyuczelnianych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie i Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Wieloletnia pracowniczka Instytutu Rozwoju Terytorialnego, Generalny Projektant *Planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego*, a obecnie Zastępca Dyrektora do spraw planowania strategicznego i przestrzennego w Instytucie Rozwoju Terytorialnego.

Dr Maciej Zathey – doktor nauk o ziemi, geograf, planista regionalny, nauczyciel akademicki. Jego zainteresowania zawodowe koncentrują się wokół planowania przestrzennego i strategicznego, przemian miejskich obszarów funkcjonalnych, a także wiążą się z polityką jakości powietrza i efektywności energetycznej. Jednym z najważniejszych wątków badawczych i planistycznych jest budowa relacji transgranicznych i planowanie transgraniczne. Zaangażowany przy tworzeniu Wspólnej Koncepcji Przyszłości dla polsko-niemieckiego obszaru powiązań.

Najważniejsze pełnione funkcje:

1. Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego – jednostki Samorządu Województwa Dolnośląskiego;
2. Przewodniczący Zespołu ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej na Dolnym Śląsku;
3. Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu;
4. Członek Zespołu roboczego ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych KPZK PAN;
5. Członek Rady ds. rozwoju przestrzennego (*Beirat für Raumentwicklung*) na 20. okres legislacyjny parlamentu RFN.

Nowa koncepcja planu zagospodarowania przestrzennego województw



PROF. IGOR ZACHARIASZ
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



MICHAŁ LESZCZYŃSKI
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Diagnoza uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego województw (PZPW) wykazuje szereg nieprawidłowości, paraliżujących współpracę między poszczególnymi szczeblami zarządzania. Kryzys planowania regionalnego w Polsce trwa już zdecydowanie za długo. Niezbędne jest wprowadzenie takiej koncepcji, która połączyłaby kierunki rozwoju przestrzennego ze sferą gospodarczą i społeczną, a także należycie odpowiedziała na wyzwanie zapewnienia odporności i bezpieczeństwa w kontekście współczesnych wyzwań rozwojowych. Jakie założenia powinien zawierać nowy plan zagospodarowania przestrzennego województw? Dlaczego tak ważne jest jego powiązanie z regionalnym poziomem planowania?

Diagnoza¹

Kryzys planowania przestrzennego w Polsce, powszechnie definiowany w doktrynie

¹ W artykule zaprezentowano wyniki badań naukowych realizowanych w ramach projektu pn. „Nowy model regionalnego i miejscowego planowania przestrzennego dla zapewnienia odporności i bezpieczeństwa struktury przestrzennej Polski w kontekście współczesnych wyzwań rozwojowych” (ReActPlan) GOSPOSTRATEG9/0015/2022, współfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań i Rozwoju i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” GOSPOSTRATEG IX.

i debacie publicznej, w sposób szczególny dotyczy planowania regionalnego. Krytyczna ocena tego systemu wyrażona została w dokumencie rządowym *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK 2030) – wciąż aktualnym w tym zakresie, choć formalnie uchylonym. Wskazano w nim szereg negatywnych cech obecnego systemu, do których można zaliczyć m.in. brak prawnej i systemowej współzależności dokumentów na różnych szczeblach zarządzania, co nie pozwala

na koordynację przedsięwzięć rozwojowych. Według KPZK 2030 plany zagospodarowania nie są skorelowane ze strategiami i programami rozwojowymi. Brakuje również powiązań hierarchicznych czy iteracyjnych między dokumentami planistycznymi na różnych poziomach zarządzania. KPZK 2030 wskazuje, że rozbudowany i skomplikowany system jest bezradny wobec problemu konfliktów przestrzennych. Ponadto planowanie ponadlokalne nie formułuje żadnych wymagań w stosunku do planowania na poziomie gminy, zaś niefunkcjonujący system planistyczny zastępuje się kolejnymi specustawami, wyłączającymi mechanizmy długofalowego planowania.

Znaczna część obecnych planów zagospodarowania przestrzennego województw przekracza ramy ustawowe, zawiera treści pozostające poza kompetencją samorządu wojewódzkiego, ma charakter jednoznacznie „nieplanistyczny” oraz charakteryzuje się brakiem precyzji.

Diagnozę tę uzupełniają badania uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego województw (PZPW). Wskazują one na problem charakteru prawnego planu, w tym niekonsekwentne związanie samorządu województwa jego ustaleniami. Jak wskazuje Gorzym-Wilkowski², znaczna część planów przekracza ramy ustawowe. Zawierają one treści pozostające poza kompetencją podmiotu

(samorządu wojewódzkiego), który w rezultacie na ich kształtowanie nie ma faktycznego wpływu. W licznych przypadkach przyjmują one charakter jednoznacznie „nieplanistyczny”. Często są bowiem nieprecyzyjne – pod względem wskazywanej lokalizacji obiektów, dopuszczalnej funkcji, a nawet istoty rozstrzygnięć, z których część nie jest ujęta w formie norm prawnych, a jedynie postulatów.

Reformy systemu zarządzania rozwojem i planowania przestrzennego

W ostatnich latach wprowadzono w życie kilka etapów reformy planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach zarządzania rozwojem państwa. W latach 2019-2020 procedowano rządowy projekt ustawy³, którego celem była integracja wymiaru społeczno-gospodarczego i przestrzennego w dokumentach strategicznych przygotowywanych na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Reforma na szczeblu krajowym usunęła Długookresową Strategię Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności oraz Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Na poziomie regionalnym jej istotą było nadanie strategii rozwoju województwa wiodącej roli w zakresie planowania działań rozwojowych. Jak zapowiedziano, konsekwencją będzie rezygnacja z obowiązku przygotowywania PZPW. Zmiany w tym zakresie miały zostać wprowadzone w odrębnej ustawie, po 2025 roku. Zagadnienia planowania regionalnego nie dotknęła reforma planistyczna wprowadzona w roku 2023⁴.

2 W.A. Gorzym-Wilkowski, *Istota wojewódzkiego planowania przestrzennego na tle teorii planowania*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2019, nr 1(75).

3 Projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12328107/katalog/12648448#12648448> [dostęp online].

4 M.J. Nowak i in., *Nowelizacja planowania przestrzennego. Czy ciąg dalszy „drog i bezdroży regulacji ustawowych”?*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 1-2.

Projekt ReActPlan

Jednym z celów projektu pn. „Nowy model regionalnego i miejscowego planowania przestrzennego dla zapewnienia odporności i bezpieczeństwa struktury przestrzennej Polski w kontekście współczesnych wyzwań rozwojowych” (ReActPlan) jest zaproponowanie nowego modelu planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Diagnoza stanu planowania w Polsce realizowana w ramach projektu zawierała również pogłębioną analizę dokonań międzynarodowych. Analizie tej nie towarzyszyło jednak przekonanie o możliwości przeniesienia rozwiązań planistycznych na polski grunt w całości bądź w istotnej części. Ważniejsze było ustalenie poziomu efektywności i sprawczości systemów planowania ponadlokalnego oraz zrozumienie ich funkcji i dynamiki zmian w tym zakresie, wynikających również z toczących się w danych państwach debat publicznych. Za referencyjne uznano doświadczenia Francji (region Île-de-France) i Niemiec (Region Hannover)⁵. Łączy je kilka zasadniczych cech, takich jak: określony poziom efektywności i sprawczości planu regionalnego, jego koordynacyjny i regulacyjny charakter oraz adresowanie w ramach planu istotnych elementów polityk publicznych.

Kierunki rozwiązań krajowego systemu planowania regionalnego

Podstawą proponowanej w projekcie koncepcji jest zachowanie na poziomie regionalnym aktu planowania przestrzennego (odejście

od koncepcji jego likwidacji), wykonującego ustalenia strategii rozwoju województwa w wymiarze przestrzennym (plan regionalny), wobec konstatacji o niewystarczającym charakterze jej ustaleń. Identyfikujemy ogólną, schematyczną specyfikę założeń strategii, stanowiącej platformę powiązania kierunków rozwoju przestrzennego ze sferą gospodarczą i społeczną.

Podstawą proponowanej w projekcie ReActPlan koncepcji jest zachowanie na poziomie regionalnym aktu planowania przestrzennego, wykonującego ustalenia strategii rozwoju województwa w wymiarze przestrzennym (plan regionalny). Strategia ta miałaby stanowić platformę powiązania kierunków rozwoju przestrzennego ze sferą gospodarczą i społeczną.

Plan regionalny, opracowywany w zgodności z określoną w strategii strukturą funkcjonalno-przestrzenną, musi mieć charakter realizacyjny oraz pełnić funkcje: regulacyjną i koordynacyjną. Funkcja regulacyjna powinna przejawiać się w powiązaniu jego ustaleniami działań organów samorządu województw, gmin i powiatów oraz administracji rządowej. Funkcja koordynacyjna powinna zaś polegać na wymuszeniu współpracy w zakresie ustaleń odnoszących się do przestrzeni na poziomie samorządu wojewódzkiego, administracji lokalnej oraz rządowej (w ramach realizowanych przez wymienione podmioty zadań własnych).

Koncepcja wskazuje na szereg polityk publicznych, dla których poziom regionalny

⁵ Szerzej o klasyfikacji systemów planowania przestrzennego w: A.Z. Bafarasat, M. Baker, A. Grove, *The integrating role of regional spatial planning: five mechanisms of policy integration*, „Town Planning Review” 2022, nr 93(4), <https://doi.org/10.3828/tpr.2021.53> [dostęp online].

planowania przestrzennego stanowi kluczowy element koordynacji, wspomagający ich efektywność na każdym szczeblu zarządzania. Plan regionalny może być kluczową platformą porządkowania kierunku rozwoju osadniczego, zwłaszcza w ujęciu metropolia–obszar funkcjonalny–obszar peryferyjny. W regionach możliwe jest ukształtowanie transformacji opartej o sieć kolejową (wg modelu *transit oriented development*), jak również naprawienie dysfunkcyjnych regulacji, reglamentujących możliwości rozwoju przestrzennego na podstawie prognoz demograficznych sporządzanych odrębnie przez każdą gminę. W sferze polityki infrastrukturalnej – zarówno transportowej, jak i energetycznej – poziom regionalny pełni funkcję niezbędnego łącznika między kreowanymi na szczeblu krajowym planami rozwoju sieciowego a lokalizacją inwestycji na drodze decyzji administracyjnej.

W tym kontekście szczególnie ciekawe zagadnienie stanowi sfera energetyki.

W ostatnich latach obserwujemy bowiem gwałtowny wzrost inwestycji w odnawialne źródła energii (wiatrowe, fotowoltaiczne), którym towarzyszą chaotyczne ustawowe próby uporządkowania przestrzennego tego zjawiska, niestety z całkowitym pominięciem planowania regionalnego. W obszarze klimatu i bioróżnorodności plan regionalny może stać się kluczowym aktem wyznaczającym zielone korytarze oraz formułującym regionalne cele klimatyczne, przekładające się na politykę samorządu województwa i – w ustawowo zdefiniowanym zakresie – politykę gmin i powiatów. Kluczowe w każdej z opisanych sfer jest utworzenie realnych powiązań normatywnych polityk publicznych z ich planowaniem przestrzennym. Przykładowo,

za wyznaczeniem ośrodków osadniczych danej rangi powinny iść działania w zakresie finansowania i definiowania wymagań co do obecności konkretnej klasy infrastruktury społecznej. Podobne sprzężenia zwrotne możliwe są do utworzenia w sferze rozwoju gospodarczego, w celu powiązania decyzji lokalizacyjnych dotyczących dużych zakładów bądź dolin przemysłowych z dostępnością energii, transportu, pracowników.

Konsekwencją wdrożenia proponowanego modelu PZPW powinna być reforma planowania krajowego, zmierzająca do wprowadzenia krajowego planu zagospodarowania przestrzennego albo związania organów administracji rządowej ustaleniami sektorowych planów przestrzennych kraju w celu realizacji inwestycji publicznych i ochrony terenów.

Nowy model PZPW może być sprawnym narzędziem planistycznym, o ile zostanie spełnionych szereg przesłanek zewnętrznych w stosunku do regionalnego poziomu planowania. Podstawowe z nich to: konieczność reformy systemu planowania inwestycji przez władze krajowe, w tym organy administracji centralnej i rządowej administracji terenowej, oraz konieczność nowelizacji przepisów określających treść planu ogólnego gminy. Konsekwencją wdrożenia proponowanego modelu PZPW powinna być reforma planowania krajowego, zmierzająca do wprowadzenia krajowego planu zagospodarowania przestrzennego (np. z możliwością jego opracowania w makroregionach) albo związania organów

administracji rządowej ustaleniami sektorowych planów przestrzennych kraju (np. w zakresie energetyki, gospodarki wodnej etc.) w celu realizacji inwestycji publicznych

i ochrony terenów. Wpłynęłoby to na stabilność planowania na poziomie samorządu województwa. ■

O AUTORACH

Prof. Igor Zachariasz – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, adwokat. Autor licznych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, nauki administracji i teorii prawa. Zastępca Redaktora Naczelnego miesięcznika naukowego „Samorząd Terytorialny”, Członek Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Prezydencie m.st. Warszawy oraz Zespołu Prawno-Urbanistycznego działającego przy Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. Wcześniej m.in. Członek Rady Programowej Kliniki Prawa Własności Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (w latach 2009-2011), stypendysta Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte (2000 r.) oraz praktykant w Ministerstwie ds. Środowiska, Ochrony Przyrody i Porządku Przestrzennego Brandenburgii (1993 r.).

Michał Leszczyński – ekspert prawa procesu inwestycyjnego, legislator, absolwent Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Od 2012 r. w resorcie budownictwa zajmował się tworzeniem otoczenia regulacyjnego sektora nieruchomości, w latach 2017-2018 był zastępcą dyrektora departamentu. W latach 2019-2023 dyrektor biura odpowiedzialnego za planowanie urbanistyczne i strategię rozwoju regionalnego w Centralnym Porcie Komunikacyjnym. Od 2023 r. prawnik w Polskim Związku Firm Deweloperskich, zajmujący się planowaniem przestrzennym, procesem budowlanym, zrównoważonym rozwojem. Autor i współautor publikacji prawniczych, m.in. komentarza do *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz specustawy mieszkaniowej.

TRANSFORMACJA ENERGETYCZNA

Jak zwiększyć rolę regionów w transformacji energetycznej?



DR MACIEJ ZATHEY

Dyrektor Naczelny Instytutu Rozwoju Terytorialnego,
Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej,
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Jak przeprowadzić efektywną i sprawiedliwą transformację energetyczną w Polsce? Należy zwiększyć kreacyjną rolę samorządów województw, nadając im realne kompetencje planowania energetycznego. Odpowiednio skoordynowana, uwzględniająca wewnątrzregionalne zróżnicowanie decentralizacja pozwoli uporać się z takimi wyzwaniami, jak: zmiana klimatu, rosnący deficyt energii czy zagrożenie utraty bezpieczeństwa energetycznego. Niezbędne jest także określenie przez rząd jednoznacznego kierunku i rytmu transformacji energetycznej państwa. Jak konkretnie zmiany kompetencyjne, finansowe i legislacyjne wprowadzić? Dlaczego tak ważne jest silne powiązanie polityki energetycznej z polityką przestrzenną? Jak skutecznie zwiększyć rolę regionów w tych procesach?

Rosnące zapotrzebowanie na energię, dostosowanie systemu elektroenergetycznego kraju do wymaganej, zwiększonej produkcji z odnawialnych źródeł energii oraz imperatyw podniesienia poziomu bezpieczeństwa energetycznego stawiają przed Polską zadanie zredefiniowania ról i kompetencji poszczególnych poziomów zarządzania. Obowiązujący dokument szczebla krajowego – *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.* (PEP2040) – mimo iż tworzony był relatywnie niedawno (Rada Ministrów przyjęła go w lutym 2021 roku) – wymaga rewizji celów i priorytetowych działań, a także uwzględnienia innych szczebli zarządczych w kontekście prowadzenia polityki energetycznej kraju. Obecne kompetencje samorządów

wojewódzkich są skrajnie ograniczone i nieadekwatne wobec stojących przed nami wyzwań. Sprowadzają się głównie do opiniowania projektów założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w zakresie koordynacji współpracy między gminami oraz zgodności z polityką energetyczną państwa.

Zgodnie z *Ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne*, gminy zobowiązane są do sporządzania założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Jednak brak w przepisach bezpośrednich sankcji za niewywiązanie się z tego obowiązku sprawia, że dokumenty te często cechuje niska jakość i nierzetelność lub po prostu ich

brakuje. W rezultacie samorządy wojewódzkie odpowiadają jedynie za zgodność wadliwych dokumentów lokalnych z przestarzałą polityką energetyczną państwa. Ten stan wymaga pilnej korekty.

Pozbawienie województw realnych narzędzi kreacyjnych na szczeblu zarówno krajowym, jak i unijnym znacząco ogranicza ich wpływ na kształtowanie regionalnej polityki energetycznej, co stoi w sprzeczności z potrzebą zrównoważonego i efektywnego rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce.

Dynamiczny rozwój farm wiatrowych i fotowoltaicznych niesie za sobą presję inwestycyjną, wymagającą odpowiedniej koordynacji przestrzennej oraz uwzględnienia szerokiego kontekstu społecznego, gospodarczego i środowiskowego w skali całego regionu. To właśnie służby planistyczne województw mają umiejętności do analizy uwarunkowań przestrzennych oraz wyznaczania obszarów o największym potencjale rozwoju OZE, przy jednoczesnym minimalizowaniu ryzyka konfliktów społecznych i ekologicznych. Tymczasem *Projekt zmiany ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw*, będący częścią implementacji trzeciej dyrektywy UE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (RED III), nie przewiduje przekazania tych kompetencji regionom. Ich zaangażowanie ma jedynie charakter fakultatywny, co sugeruje preferencję dla scentralizowanego

modelu i odgórnego wskazywania terenów przyspieszonego rozwoju OZE. Dodatkowo, terminy określone w ustawie i dyrektywie – w szczególności obowiązek wyznaczenia takich obszarów do 21 lutego 2026 roku, czyli w praktyce w ciągu roku od publikacji projektu ustawy – wskazują na dążenie do centralizacji decyzji. Pozbawienie województw realnych narzędzi kreacyjnych znacząco ogranicza ich wpływ na kształtowanie regionalnej polityki energetycznej, co stoi w sprzeczności z potrzebą zrównoważonego i efektywnego rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce.

Aby zapewnić większą spójność pomiędzy działaniami podejmowanymi przez samorząd województwa w ramach posiadanych możliwości zarządczych, niezbędne jest stopniowe rozszerzanie jego kompetencji. Przyjęta przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego *Strategia Energetyczna Dolnego Śląska – kierunki wsparcia sektora energetycznego* stanowi odpowiedź na wyzwania związane ze zmianami klimatu i transformacją energetyczną w zakresie wsparcia sektora energetycznego. Niestety, oddolny charakter tej inicjatywy podkreśla brak systemowego umocowania takich działań. Kluczowym postulatem jest obligatoryjne wyposażenie samorządów wojewódzkich w realne narzędzia planowania i koordynacji energetycznej. Potrzebne będzie ustawowe zobowiązanie do m.in.:

- stałego monitorowania zapotrzebowania na energię w regionie, z możliwością diagnozowania charakteru i wielkości jej konsumpcji w poszczególnych subregionach województwa;
- tworzenia scenariuszy rozwoju energetyki, uwzględniających specyfikę

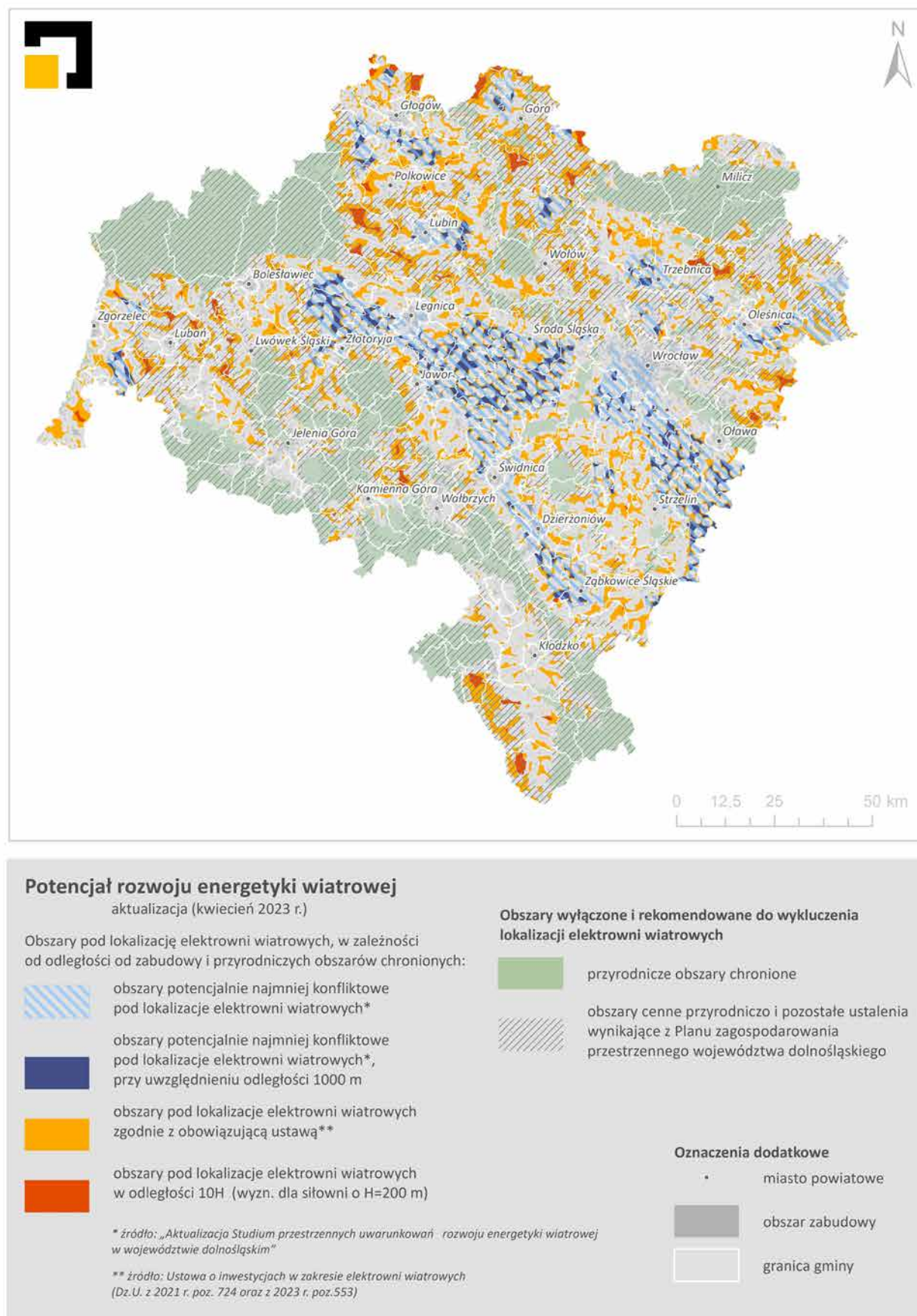
i potencjał danego województwa oraz jego wewnętrzne zróżnicowania, wraz z odmiennymi uwarunkowaniami produkcji energii z OZE;

- prowadzenia aktywnej polityki przestrzennej w zakresie efektywnych energetycznie systemów transportowych i struktur osadniczych. Marnotrawstwo energii wynikające z nieefektywnego gospodarowania przestrzenią, takiego jak: rozlewanie się zabudowy, a przez to – wymuszanie codziennych dojazdów i budowy rozległej sieci infrastruktury technicznej, musi zostać zahamowane. Niezbędne jest silne powiązanie polityki energetycznej z polityką przestrzenną. Wykreślenie z porządku prawnego w 2020 roku krajowego dokumentu definiującego kierunki rozwoju przestrzennego, jakim była *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, jest poważnym mankamentem, który utrudnia skoordynowanie przestrzennego wymiaru transformacji energetycznej. Konieczne jest przywrócenie spójnego planowania przestrzennego na poziomie krajowym, które będzie wyznaczało ramy dla regionalnych strategii energetycznych;
- koordynowania działań wszystkich podmiotów na szczeblu wojewódzkim w zakresie energetyki. Dotyczy to zarówno samorządów gminnych, jak i podmiotów gospodarczych oraz jednostek naukowo-badawczych;
- wspierania energetyki rozproszonej, opartej o uwarunkowania przyrodnicze, potencjał i zasoby własne regionu. Nie może być ona chaotyczna, lecz logicznie zdekcentrowana. Należy promować produkcję energii przede

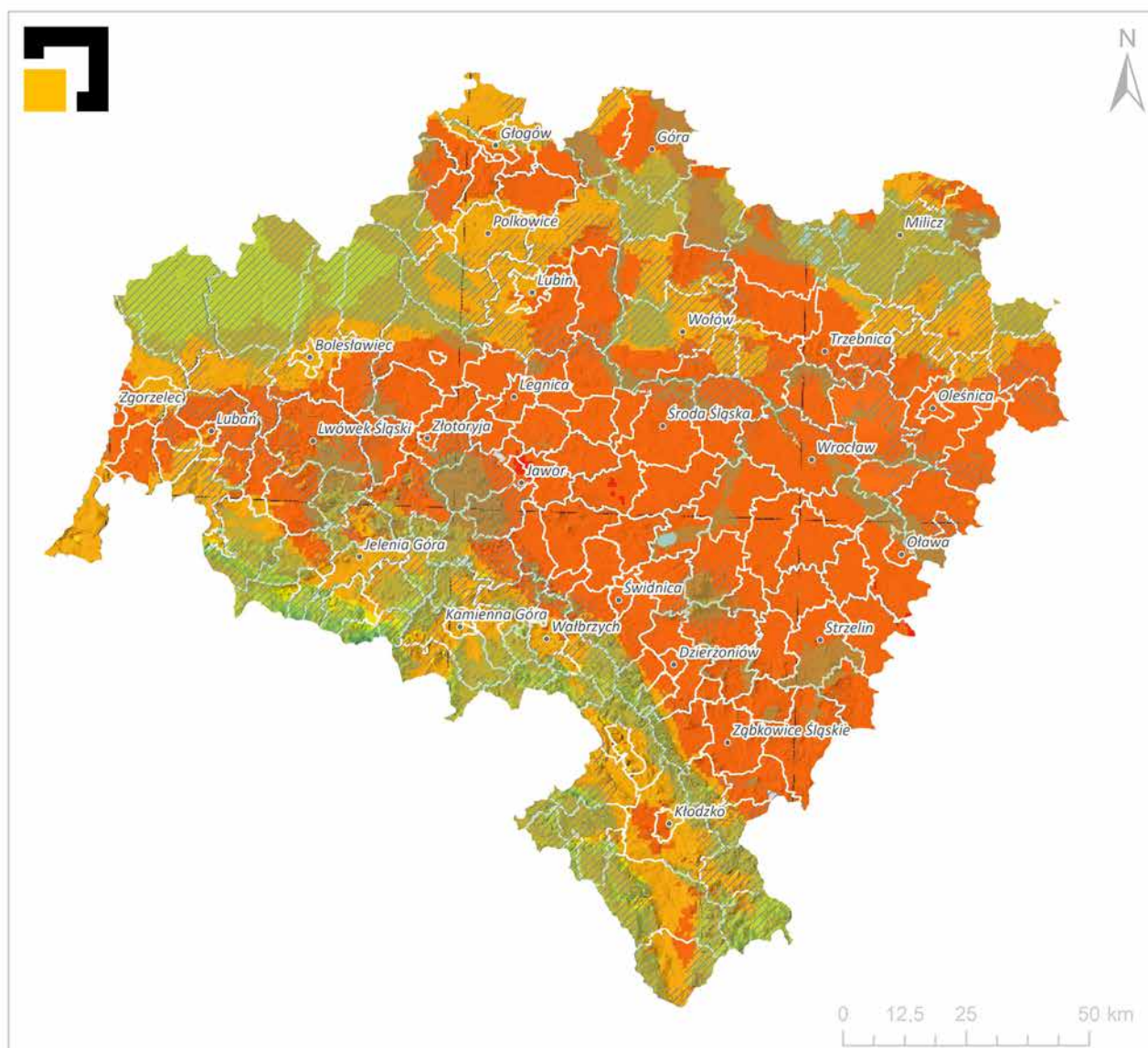
wszystkim na własne potrzeby (autokonsumpcja), szczególnie wśród dużych przedsiębiorstw. W tym kontekście zalecane byłoby bilansowanie energetyczne w ramach mniejszych obszarów, np. subregionów energetycznych. Nie może to jednak oznaczać dążenia do układów autarkicznych. Ze względów bezpieczeństwa i sprawności system energetyczny musi zachować charakter połączonej sieci;

- współpracy z samorządami gminnymi, podmiotami gospodarczymi oraz jednostkami naukowo-badawczymi w zakresie energetyki regionalnej i wsparcia technologicznego;
- oceny efektywności energetycznej nie tylko w odniesieniu do budynków, ale również złożonych systemów na poziomie struktur osadniczych i całego regionu. Efektywność energetyczna nie może ograniczać się jedynie do budynków i urzędzeń, ale musi obejmować także sieci przesyłowe oraz funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki w przestrzeni.

Przykładem wstępnych analiz przestrzennych pod kątem określenia potencjału rozwoju OZE w regionach są prace wykonane przez Instytut Rozwoju Terytorialnego w ramach opracowania *Strategii Energetycznej Dolnego Śląska – kierunków wsparcia sektora energetycznego* (ryc. 1. i ryc. 2.). Określenie potencjału energetycznego i ukierunkowanie rozwoju OZE następować powinno poprzez plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

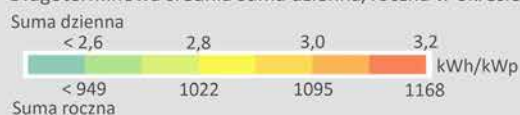


Rycina 1. Potencjał rozwoju energetyki wiatrowej



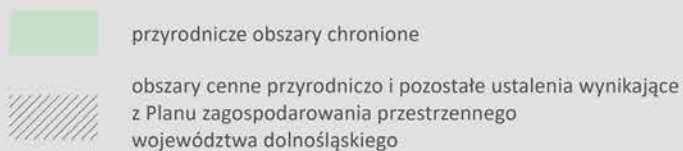
Potencjał fotowoltaicznej energii elektrycznej

Długoterminowa średnia suma dzienna/roczna w okresie 1994-2018 *



* źródło: © 2019 The World Bank, Source: Global Solar Atlas 2.0, Solar resource data: Solargis

Obszary wyłączone i rekomendowane do wykluczenia lokalizacji farm fotowoltaicznych



Oznaczenia dodatkowe



Rycina 2. Potencjał fotowoltaicznej energii elektrycznej

Polityka energetyczna jest zagadnieniem wielowymiarowym. Obejmuje aspekty przestrzenne, czasowe, pogodozależność, wiedzę ekspercką i kwalifikacje pracowników, wymiar społeczny (w tym walkę z ubóstwem energetycznym), techniczny i technologiczny, organizacyjny i prawny, finansowy, ustrojowy (ustawowe przypisanie kompetencji) oraz gospodarczy. Wszystkie te wymiary są ze sobą powiązane i wymagają holistycznego podejścia, które może być efektywnie realizowane na szczeblu regionalnym – najbardziej adekwatnym do koordynowania procesów rozwoju infrastruktury energetycznej, jednocześnie rozpoznającym uwarunkowania i wewnątrzregionalne zróżnicowanie szczebla lokalnego.

Należy podkreślić potrzebę pilnej i jednoznacznej deklaracji ze strony rządu co do kierunku i rytmu transformacji energetycznej państwa. *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.* powinna zostać niezwłocznie zaktualizowana. Niezbędne jest doprecyzowanie celów strategicznych, w tym jasne zdefiniowanie efektywności energetycznej w wymiarze przestrzennym oraz wskazanie konkretnych projektów strategicznych, które wykraczają poza ogólnikowe hasła. Kluczowe jest również określenie, gdzie w przestrzeni ma się dokonać transformacja energetyczna, z uwzględnieniem planowanych inwestycji w energetykę jądrową i *offshore* oraz modernizacji istniejącej infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej. Ogromnym wyzwaniem pozostaje także rozwój systemów magazynowania energii, niezbędnych ze względu na pogodozależność OZE. To właśnie w kontekście przestrzennym uwidacznia się brak koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i brak powiązania

polityki energetycznej państwa z wymiarem przestrzennym szczebla regionalnego. Regiony, w tym podawane za przykład województwo dolnośląskie, ze względu na właściwą skalę do koordynowania procesów społecznych i gospodarczych, mają potencjał do skutecznego wdrażania polityki energetycznej państwa. Niemniej jednak, brak ustawowych kompetencji i delegacji uniemożliwia jego pełne wykorzystanie.

Polityka energetyczna to zagadnienie wielowymiarowe, wymagające holistycznego podejścia. Wobec tego potrzebna jest pilna i jednoznaczna deklaracja ze strony rządu co do kierunku i rytmu transformacji energetycznej państwa. Niezbędne jest doprecyzowanie celów strategicznych, w tym jasne zdefiniowanie efektywności energetycznej w wymiarze przestrzennym oraz wskazanie konkretnych projektów strategicznych.

Konieczne jest uruchomienie funduszu transformacji, dystrybuowanego m.in. za pośrednictwem samorządów województw, będących najbliższymi obywateli i najlepiej rozumiejących lokalne uwarunkowania. Szczególną uwagę trzeba zwrócić na te regiony (np. subregion turoszowski), które z różnych przyczyn nie zostały objęte Funduszem na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Należy dla nich uruchomić adekwatne środki, np. z Funduszu Modernizacyjnego, porównywalne do zaangażowania finansowego w regionach transformujących się w innych krajach, takich jak Łużyce w Niemczech. Powinny być one przeznaczone nie tylko na rozwój

infrastruktury, ale przede wszystkim kapitału ludzkiego i społecznego poprzez wspieranie instytucji badawczych i naukowych oraz długoterminowe inwestycje.

Należy ustanowić hierarchię dokumentów planistycznych, w której plan zagospodarowania przestrzennego województwa lub dotyczący obszaru funkcjonalnego byłby nadrzędny i obowiązujący, wyznaczając kierunek polityki energetycznej. Istotna jest przy tym koordynacja na różnych poziomach zarządzania: krajowym (międzyresortowym), pionowym (państwo-region-gmina) oraz europejskim (transgraniczna współpraca regionalna).

Oprócz kwestii finansowych, warto podkreślić konieczność przeprowadzenia zmian organizacyjnych i prawnych. Założenia do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe powinny być ściśle skoordynowane z dokumentami regionalnymi, takimi jak *Strategia Energetyczna Województwa Dolnośląskiego – kierunki wsparcia sektora energetycznego*. Należy ustanowić hierarchię dokumentów planistycznych, w której plan zagospodarowania przestrzennego województwa lub dotyczący obszaru funkcjonalnego byłby nadrzędny i obowiązujący, wyznaczając kierunek polityki energetycznej. Istotna jest przy tym koordynacja na różnych poziomach zarządzania: krajowym (międzyresortowym), pionowym (państwo-region-gmina) oraz europejskim

(transgraniczna współpraca regionalna). W kontekście polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, należy zdecydowanie podnieść kwestię umiędzynarodowienia procesu transformacji energetycznej i rozszerzenia polityki sąsiedzkiej o kwestie transgraniczności systemów.

Rozproszenie (logiczna decentralizacja) energetyki to istotny krok w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego. Musi ono jednak funkcjonować w ramach skoordynowanego systemu, monitorowanego i zarządzanego na poziomie państwa i regionu (z przydzielonym zakresem obowiązków i kompetencji). Należy pamiętać, że to państwo odpowiada za stworzenie systemu bezpieczeństwa, którego kluczowym elementem jest energetyka. Warto także podkreślić rolę edukacji w procesie transformacji energetycznej i społecznej jako fundamentu budowania odpowiedzialności, kształtowania postaw i zrozumienia kierunku zmian. Aby zapewnić bezpieczną przyszłość dla kolejnych pokoleń, transformacja energetyczna musi iść w parze z transformacją podejścia do edukacji.

Wyposażenie szczebla samorządów wojewódzkich w realne kompetencje planowania energetycznego stanowi niezbędny warunek skutecznej i sprawiedliwej transformacji energetycznej Polski. Proces ten wymaga jednoznacznej deklaracji i konkretnych działań ze strony rządu, zmian legislacyjnych, adekwatnego wsparcia finansowego, wykształcenia kadr oraz skoordynowanego podejścia na wszystkich szczeblach zarządzania, z uwzględnieniem specyfiki i potencjału poszczególnych regionów. ■

O AUTORZE

Dr Maciej Zathey – doktor nauk o ziemi, geograf, planista regionalny, nauczyciel akademicki. Jego zainteresowania zawodowe koncentrują się wokół planowania przestrzennego i strategicznego, przemian miejskich obszarów funkcjonalnych, a także wiążą się z polityką jakości powietrza i efektywności energetycznej. Jednym z najważniejszych wątków badawczych i planistycznych jest budowa relacji transgranicznych i planowanie transgraniczne. Zaangażowany przy tworzeniu Wspólnej Koncepcji Przyszłości dla polskoniemieckiego obszaru powiązań.

Najważniejsze pełnione funkcje:

1. Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego – jednostki Samorządu Województwa Dolnośląskiego;
2. Przewodniczący Zespołu ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej na Dolnym Śląsku;
3. Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu;
4. Członek Zespołu roboczego ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych KPZK PAN;
5. Członek Rady ds. rozwoju przestrzennego (*Beirat für Raumentwicklung*) na 20. okres legislacyjny parlamentu RFN.

POLITYKA GOSPODARCZA

Jaki rozwój gospodarczy polskich województw?



LUK PALMEN

Prezes Zarządu InnoCo, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Kształtujący się obecnie nowy globalny ład, oparty na multipolarnym układzie sił, wymusza na państwach członkowskich UE porzucenie postawy widza i przekształcenie się w aktywnego gracza politycznego. Jednak nie tylko europejski model prowadzenia polityki gospodarczej wymaga zmian. Redefinicji potrzebuje również polski plan gospodarczy – szczególnie w zakresie relacji między rządem a województwami. Polska powinna przygotować dziś własne odpowiedzi na wyzwania społeczne, gospodarcze, technologiczne i geopolityczne oraz podjąć działania, które przyczynią się do wzrostu konkurencyjności rodzimych przedsiębiorstw na arenie międzynarodowej. Jak powinien wyglądać nowy model rozwoju kraju? Jaka rolę do odegrania mają w nim województwa? W jaki sposób realizować ideę wspólnej odpowiedzialności i solidarności poziomu centralnego oraz regionalnego?

Na naszych oczach kształtuje się nowy globalny ład. Będziemy widzami intryg, gier polityczno-ekonomicznych, prób rozszerzenia stref wpływu czy też przejmowania kontroli (w sposób przyjacielski lub wymuszony) nad najważniejszymi zasobami gospodarek niektórych państw przez czterech głównych graczy – Stany Zjednoczone, Chiny, Rosję i Indie. W kontekście europejskim istotnym wydaje się tu słowo klucz „widz”. Ponieważ dotychczasowe filary Unii Europejskiej zostały zbudowane na fundamentach innej koncepcji porządku świata, europejska wspólnota nie ma dziś gotowej odpowiedzi na multipolarny układ sił – jest widzem, a nie aktywnym graczem politycznym. Mimo że Komisja Europejska

ogłosiła na początku 2025 roku Kompas konkurencyjności¹, który ma na celu ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej w Europie, to wciąż brakuje odważnej decyzji interesariuszy unijnych, aby porzucić tradycyjne schematy postępowania. Powody do zmartwień przynosi również polityka krajowa. Premier Donald Tusk w lutym br. zaprezentował plan gospodarczy na 2025 rok, obejmujący inwestycje wynoszące blisko 700 mld zł. Na stronach rządowych na próżno jednak szukać dokumentu, który pogłębiałby wieloletnie

¹ *Unijny kompas na rzecz odzyskania konkurencyjności i zapewnienia trwałego dobrobytu*, Komisja Europejska – komunikat prasowy, Bruksela, 29.01.2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_25_339 [dostęp online].

założenia związane z planem rocznym opiewającym na tak wysoką kwotę. Brakuje również dokumentu, który określiłby relacje między poziomem krajowym a regionalnym w kontekście zaproponowanego kierunku prowadzenia polityki gospodarczej.

Nowy kierunek rozwoju gospodarczego w Europie

Projekt Unii Europejskiej kształtował się przez przeszło 70 lat na filarach multilateralizmu, wolnego handlu, demokracji, praworządności i szacunku dla różnorodności. Państwa członkowskie, będąc pod ochroną wojskową Stanów Zjednoczonych i czerpiąc z owoców amerykańskiego postępu technologicznego, mając jednocześnie dostęp do taniego, rosyjskiego gazu oraz taniej siły roboczej w Chinach, osiągnęły wysoki poziom dobrobytu. Pierwsze rysy w tym projekcie pojawiły się podczas globalnego kryzysu finansowego w latach 2008-2009; następnie w latach 2010-2012, kiedy kolejne kraje i banki walczyły z pogarszającą się sytuacją finansową, co wielu uznało za początek końca projektu eurostrefy. W tym okresie miała także miejsce Arabska Wiosna Ludów, która poskutkowała napływem uchodźców do Europy oraz zainicjowała dyskusję państw członkowskich na temat warunków ich przyjmowania. Powszechne skupienie się na wydarzeniach w Ukrainie (m.in. na przejęciu Krymu przez Rosję) sprawiło, że nikt nie potraktował poważnie Chin, kiedy w 2015 roku ogłosiły swój plan „Made in China 2025”. Z kolei porozumienie paryskie z 2015 roku stwarzało dla UE odpowiednie ramy prawne do tego, aby zająć pozycję globalnego lidera w zakresie zrównoważonego rozwoju. Obowiązujący wówczas globalny ład pozwolił określić wizję

rozwoju opartego na scenariuszu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku.

Unia Europejska nie ma dziś gotowej odpowiedzi na multipolarny układ sił – jest widzem, a nie aktywnym graczem politycznym. Mimo że Komisja Europejska ogłosiła na początku 2025 roku Kompas konkurencyjności, który ma na celu ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej w Europie, to wciąż brakuje odważnej decyzji interesariuszy unijnych, aby porzucić tradycyjne schematy postępowania.

Nikt nie spodziewał się pandemii COVID-19, klęski Stanów Zjednoczonych w Afganistanie, a następnie inwazji Rosji w Ukrainie oraz silnego uderzenia Chin w dumę Europy, czyli w sektor motoryzacyjny. Kolejne wojny w krajach arabskich i afrykańskich oraz bezkarne ataki Rosji na infrastrukturę cywilną w Syrii i w Ukrainie uwidoczniły niemoc Organizacji Narodów Zjednoczonych jako instytucji, która miała gwarantować pokój i bezpieczeństwo na świecie. Zaskoczenie europejskich przywódców wywołały słowa prezydenta Stanów Zjednoczonych, który na początku 2025 roku przedstawił swoje plany wobec Panamy, Kanady, Grenlandii i Ukrainy. Ich urzeczywistnienie oznaczałoby koniec idei Narodów Zjednoczonych, opierającej się na rozwijaniu przyjaznych stosunków między narodami, zasadach samostanowienia i suwerennej równości. Otwierałoby jednocześnie puszkę Pandory, stwarzając precedens dla Chin, Rosji i innych krajów, które mają apetyt na przejęcie innych

terytoriów. Na przełomie lat 2024-2025 stało się również jasne, że Chiny za wszelką cenę chcą zrealizować cele „Made in China 2025”. Przez wiele lat kraj ten subsydiował projekty rozwojowe w kluczowych sektorach, wymuszał na inwestorach zagranicznych konieczność dzielenia się wiedzą technologiczną i stwarzał preferencyjne warunki dla swoich podmiotów w dużych zamówieniach publicznych. Dzięki temu chińskie firmy nie tylko wypierają kolejne koncerny europejskie z pozycji liderów, ale też inwestują w Europie i otwarcie składają oferty przejęcia firmom znajdującym się w tarapatkach finansowych.

Dotychczasowy europejski model gospodarczy przestał się sprawdzać. W odpowiedzi na tę sytuację Komisja Europejska zaprezentowała na początku 2025 roku nową wizję gospodarczą Europy jako miejsca rozwoju, produkcji i komercjalizacji przyszłych technologii, usług i ekologicznych produktów oraz jako pierwszego kontynentu, który stanie się neutralny dla klimatu. W Kompasie konkurencyjności KE podkreśla konieczność deregulacji, wsparcia dla start-upów i scale-upów oraz wprowadzenia odrębnych przepisów dla przemysłu stalowego, metalowego i chemicznego w odniesieniu do procesu dekarbonizacji. Jednak nic nie wskazuje na to, że Unia Europejska zrezygnuje z obranego kierunku dotyczącego celów zmniejszenia emisji i zwiększenia samowystarczalności zasobowej. W tym kontekście warto pamiętać, że UE odpowiada za 6-7% emisji gazów cieplarnianych na świecie (por. Chiny: 32%, USA: 13%, Indie: 8,6%). Zdaniem Komisji to właśnie dialog z przemysłem oraz wdrożenie odpowiednich instrumentów wsparcia i regulacji ma zapewnić Europie pozycję

globalnego przywództwa w dziedzinach, takich jak: sztuczna inteligencja, półprzewodniki, zaawansowane materiały, biotechnologie, robotyzacja, technologie kosmiczne, technologie kwantowe, technologie dla czystej energii czy też pojazdy autonomiczne i połączone (pojazdy podłączone do Internetu, ang. *connected vehicles*). Dzięki nowej regulacji w zakresie zamówień publicznych i partnerstw publiczno-prywatnych droga do realizacji wielkich projektów infrastrukturalnych, w tym w sieci 5G, sieci energetycznych, infrastruktury ładowania pojazdów czy też sieci przesyłu i systemów magazynowania dwutlenku węgla, ma być prostsza. Natomiast nowa regulacja dotycząca gospodarki o obiegu zamkniętym ma przyczynić się do powstawania inwestycji w instalacje odzyskania materiałów oraz do ponownego wykorzystania tzw. recyklatów. Nowe wytyczne odnoszące się do wzornictwa ekologicznego dla określonych grup produktów mają ustanowić konkretne udziały takich recyklatów w produkcji. Zredefiniowana zostanie również polityka rolna, tak aby przemysł przetwórstwa spożywczego – przy

Przez najbliższych pięć lat Polska będzie jeszcze dysponentem wielomiliardowych środków wsparcia. Nie możemy ich po prostu konsumować czy inwestować w sposób rozproszony. Potrzebna jest pilna rozmowa o takim sposobie ich wykorzystania, który umożliwi uzyskanie efektu skali i synergii podczas budowania modelu gospodarczego pełnego nowoczesnych technologii, w którym szanuje się człowieka i środowisko oraz zachowuje tożsamość polskich województw.

aktywnym udziale rolników – zapewnił Europie bezpieczeństwo żywnościowe na kolejne dekady.

W świetle powyższych uwarunkowań, optymizm wobec ogłoszonego przez premiera Donalda Tuska w lutym br. planu inwestycyjnego na 2025 rok wydaje się przedwczesny. To trochę jak radość z wygranego meczu towarzyskiego rozegranego tuż przed mundialem. Nikt nie kwestionuje tego, że należy inwestować w naukę, transformację energetyczną, rozwój nowych technologii, rozbudowę portów i modernizację kolei czy dynamizację rynku kapitałowego. Wszyscy czujemy oddech Chin na karku i skutki impulsywnych żądań ze strony USA. Jednak sensowny plan na bieżący rok nie zwalnia nas z potrzeby opracowania dalej sięgającej strategii inwestycyjnej – kompleksowego określenia, dokąd chcemy zmierzać jako Polska.

Skoro ogłoszona przez poprzednią ekipę rządzącą *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* – na początku jeszcze wyglądająca logicznie, lecz zbyt ambitna i bez systemowego wsparcia od „góry” do „dołu” – nie wypaliła, przydałoby się w pierwszej kolejności poważnie zastanowić nad tym, jak ma wyglądać nowy model rozwoju kraju. Warto pamiętać, że nawet zła strategia jest lepsza niż jej brak. Owszem – inwestycje ze strony amerykańskich korporacji technologicznych można przywitać z otwartymi ramionami, ponieważ są one związane z obecnością amerykańskiej armii w Polsce. Układ ten daje i technologie, i pracę, i bezpieczeństwo. Niemniej, to tylko jeden z wielu modeli, który wymaga kompleksowej

oceny i odpowiedniego ukształtowania. Warto też zwrócić uwagę na relacje na liniach: sektor energetyczny–sektor motoryzacyjny–sektor materiałowy; sektor rolniczy–sektor spożywczy –sektor chemiczny–sektor materiałowy; sektor publiczny (jednostki samorządu lokalnego)–sektor technologiczny–sektor medyczny. 30 ostatnich lat w Europie pokazało, że rozwój technologiczny bez zrozumienia i akceptacji ze strony odbiorców nie przekłada się na wzrost gospodarczy, pozostawiając na pastwę losu start-upy, scale-upy oraz koncerny z rozpoczętymi wielomiliardowymi programami badawczymi.

Nowe technologie ustanowią nowe paradygmaty, wymagające od liderów odstąpienia od przetartych schematów postępowania. Przez najbliższych pięć lat Polska będzie jeszcze dysponentem wielomiliardowych środków wsparcia. Nie możemy ich po prostu konsumować czy inwestować w sposób rozproszony. Potrzebna jest pilna rozmowa o takim sposobie ich wykorzystania, który umożliwi uzyskanie efektu skali i synergii podczas budowania modelu gospodarczego pełnego nowoczesnych technologii, w którym szanuje się człowieka i środowisko oraz zachowuje tożsamość polskich województw.

Miejsce województw w polskiej polityce gospodarczej

Prawie 30 lat temu zapadła decyzja o podziale Polski na 16 województw. Budziła ona opór przede wszystkim ze strony stolic ówczesnych regionów, które nagle utraciły swój dotychczasowy status. O pożądanym poziomie samorządności województw rozmawiano podczas wielu debat; napisano

na ten temat szereg artykułów. Niemniej na przestrzeni ostatnich trzech dekad relacje między rządem a samorządami regionalnymi w obszarze polityki gospodarczej nigdy nie zostały jednoznacznie zdefiniowane. *Ustawa o samorządzie województwa*² przewiduje, że samorzady mogą uwzględnić w swoich strategiach rozwoju (art. 11.1) m.in. cele dotyczące pobudzania aktywności gospodarczej oraz podnoszenia poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa. Również w regionalnych strategiach innowacji wyznaczono regionalne inteligentne specjalizacje³. W ramach opracowania tego typu strategii stosowano procesy przedsiębiorczego odkrywania, tj. oddolnego angażowania przedsiębiorstw i innych organizacji otoczenia biznesu do analizy trendów oraz definiowania uwarunkowań prowadzenia biznesu i wdrażania nowych technologii. W sferze użyteczności publicznej województwa mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, przystępować do takich spółek lub spółdzielni (art. 13.1), a także utworzyć regionalny fundusz rozwoju w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej. Regionalne fundusze rozwoju pojawiły się w celu obsługi środków z instrumentów zwrotnych programów pomocowych zrealizowanych w poprzednich latach⁴. Poza sferą użyteczności publicznej

województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz w zakresie telekomunikacji, służących rozwojowi województwa.

O pożądanym poziomie samorządności województw rozmawiano podczas wielu debat; napisano na ten temat szereg artykułów. Niemniej na przestrzeni ostatnich trzech dekad relacje między rządem a samorządami regionalnymi w obszarze polityki gospodarczej nigdy nie zostały jednoznacznie zdefiniowane.

Brak ustaw dotyczących agencji rozwoju regionalnego, izb gospodarczych czy instytucji otoczenia biznesu, a także wieloletni brak powiązań między wojewódzkimi a powiatowymi urzędami pracy spowodował szereg niespójności między planowaniem strategicznym i programowym a codzienną działalnością podmiotów wspierających szeroko rozumiany rozwój gospodarczy w województwach. *Ustawa o systemie instytucji rozwoju*⁵ z 2019 roku jedynie uporządkowała relacje między różnymi instytucjami na poziomie krajowym. Raport Naczelnej Izby Kontroli z 2024 roku podsumowywał tę sytuację krótko: „System instytucji otoczenia biznesu nie był skuteczny”⁶.

2 *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz. U. z 2024 r. poz. 566, 1907, 1940.

3 Stanowiło to warunek podstawowy dla wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w ramach celu polityki 1 (CP 1), tj. „bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej”.

4 Według stanu na luty 2025 roku jest 12 regionalnych funduszy rozwoju, zob. <https://osrfr.org/#> [dostęp online].

5 *Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju*, Dz. U. z 2024 r. poz. 923.

6 *Efekty działalności systemu instytucji otoczenia biznesu*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2024, s. 11.

W obecnym chaosie systemowym Ministerstwo Rozwoju i Technologii wymyśliło nowy model akredytacji ośrodków innowacji, na bazie którego zorganizowano konkurs dla instytucji otoczenia biznesu. W konsekwencji wybrano pięć podmiotów⁷. Na tle 279 podmiotów w bazie Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce wynik ten skłania do głębokiej refleksji na temat stanu krajowego systemu otoczenia biznesu. Poszczególne województwa również wprowadziły własny system akredytacji instytucji otoczenia biznesu i wybrały podmioty, które mają zapewnić wysoki poziom usług wsparcia świadczonych przedsiębiorstwom. Warto się jednak zastanowić jakich usług wsparcia oczekują dziś od instytucji otoczenia biznesu mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa. Czy i na jakich zasadach przedsiębiorstwa mikro i małe chciałyby korzystać z takich usług? Czy instytucje otoczenia biznesu mogą być jeszcze partnerem dla firm średnich, oferując im usługi na odpowiednim poziomie? Deficyt ram prawnych dla instytucji otoczenia biznesu spowodował, że wiele z nich nie było w stanie w pełni rozwijać swojego potencjału. W polskiej strukturze przedsiębiorstw znikają powoli firmy małe i średnie. To ostatni dzwonek na przeprowadzenie porządnej debaty o polskim systemie instytucji otoczenia biznesu w celu stworzenia takiego systemu, który wytrzyma kolejne 20 lat.

Odrębną grupę instytucji otoczenia biznesu stanowią spółki specjalnych stref ekonomicznych powołanych na podstawie

*Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*⁸. Przez ponad 24 lata zarządzały one określonymi terenami przemysłowymi i parkami technologicznymi w Polsce, na terenie których działają podmioty gospodarcze na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy uprawniającej do korzystania z pomocy publicznej. Spółki te wspierały również inicjatywy prorozwojowe i edukacyjne oraz działały jako łączniki między poziomem krajowym a regionalnym w sprawach gospodarczych. Systematyczny wzrost liczby kolejnych inwestycji podjętych przez podmioty działające w specjalnych strefach ekonomicznych jest oznaką zaufania, którym zagraniczne koncerny darzą Polskę.

Deficyt ram prawnych dla instytucji otoczenia biznesu spowodował, że wiele z nich nie było w stanie w pełni rozwijać swojego potencjału. W polskiej strukturze przedsiębiorstw znikają powoli firmy małe i średnie. To ostatni dzwonek na przeprowadzenie porządnej debaty o polskim systemie instytucji otoczenia biznesu w celu stworzenia takiego systemu, który wytrzyma kolejne 20 lat.

Zgodnie z *Ustawą o wspieraniu nowych inwestycji*⁹ cała Polska stała się strefą inwestycji. Spółki specjalnych stref ekonomicznych kontynuują swoją działalność na określonych obszarach. Ważny jest jednak zapis w art. 7 tej ustawy: „Do zadań zarządzającego obszarem

⁷ Stan na luty 2025 roku.

⁸ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. 1994 nr 123 poz. 600.

⁹ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji, Dz. U. 2018 poz. 1162.

należy prowadzenie działań zmierzających do powstawania nowych inwestycji i ich rozwoju na terenie obszarów przypisanych zarządzającemu obszarem”. Ustawa wymaga zatem od spółek odgrywania aktywniejszej roli w procesach rozwoju gospodarczego w województwach. To podejście zgoła odmienne od tego sprzed 20 lat, kiedy większość inwestycji pochodziło z koncernów międzynarodowych. W 2024 roku przeszło 72% z 551 wydanych decyzji o wsparciu (deklarowana wartość inwestycji na poziomie 15,5 mld zł, w tym 3,57 mld zł przez MŚP) było przeznaczonych dla małych i średnich przedsiębiorstw¹⁰.

Od 2004 roku województwa odgrywają istotną rolę w projektowaniu i realizacji programów operacyjnych w ramach europejskiej polityki spójności. Dysponują znaczącą pulą środków przeznaczonych na projekty inwestycyjne na terenach przemysłowych, w inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne, przebrojenie terenów i doprowadzenie do nich odpowiedniej infrastruktury technicznej czy też na rekultywację obszarów poprzemysłowych. Przy braku ram prawnych dla instytucji otoczenia biznesu, projekty pojawiały się tam, gdzie środowisko było gotowe włączyć się do budowania zdolności organizacyjnej do przygotowania i realizacji projektu, niezależnie od warunków gospodarczych. Jeśli chodzi o rozwój usług wsparcia w postaci doradztwa i szkoleń, na początku (lata 2004-2006; lata 2007-2013) instytucje otoczenia biznesu otrzymywały dofinansowane, aby następnie móc pomagać

przedsiębiorstwom. Dostrzegając jednak różne niedoskonałości w tym podejściu, w kolejnym okresie (lata 2014-2020) zdecydowano, aby to przedsiębiorstwa otrzymywały środki na zakup określonych usług wsparcia od instytucji otoczenia biznesu. W obecnym okresie finansowym (lata 2021-2027) kolejne województwa wypracowały system bonów czy voucherów, za które przedsiębiorstwa mogą kupić usługi. W przypadku wsparcia inwestycji w przedsiębiorstwach, województwa organizowały wiele konkursów na dofinansowanie projektów modernizacyjnych, innowacyjnych oraz badawczo-rozwojowych. Wprowadzenie koncentracji tematycznej wokół regionalnych inteligentnych specjalizacji, przy alokacji środków na projekty inwestycyjne w latach 2014-2020, a następnie w latach 2021-2027, miało na celu zwiększenie wpływu zainwestowanych środków na regionalną gospodarkę.

Nowa droga rozwoju gospodarczego w polskich województwach – więcej pytań niż odpowiedzi

Polska powinna przygotować własne odpowiedzi na nowe wyzwania społeczne, gospodarcze, technologiczne i geopolityczne oraz podjąć działania, które przyczynią się do wzrostu konkurencyjności rodzimych przedsiębiorstw na arenie międzynarodowej. Sytuacja wymaga od decydentów odważnych decyzji w zakresie projektowania oraz utrzymywania infrastruktury logistycznej i energetycznej oraz zapewnienia dostępności do strategicznych surowców, materiałów i produktów. Musimy myśleć dwutorowo, zapewniając sobie zwinność zarówno gospodarczą, jak i militarną. Mając również na względzie przepisy prawa europejskiego

¹⁰ *Polska Strefa Inwestycji w 2024 r.*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/polska-strefa-inwestycji-w-2024-r> [dostęp online].

odnośnie do emisji i materiałów oraz niektórych produktów, potrzebne będą takie projekty, które przekraczają możliwości pojedynczych województw, jak np. nowoczesne instalacje odzyskania materiałów czy instalacje energetyczne. Wymagać one będą pełnego zaangażowania, jeśli mają zakończyć się sukcesem.

Polska powinna przygotować własne odpowiedzi na nowe wyzwania społeczne, gospodarcze, technologiczne i geopolityczne oraz podjąć działania, które przyczynią się do wzrostu konkurencyjności rodzimych przedsiębiorstw na arenie międzynarodowej. Sytuacja wymaga od decydentów odważnych decyzji w zakresie projektowania oraz utrzymywania infrastruktury logistycznej i energetycznej oraz zapewnienia dostępności do strategicznych surowców, materiałów i produktów.

W tym miejscu należy postawić szereg niełatwych pytań. Jak zaprojektować tereny przemysłowe i strefy logistyczne? Które sieci drogowe i kolejowe w pierwszej kolejności powinniśmy zmodernizować i rozwijać? Które łańcuchy logistyczne będą nadal zapewniać, że półprodukty i produkty wytwarzane w Polsce trafią na czas do pozostałych części Europy i świata? W jaki sposób, przy deficytach kadry szkolnej i akademickiej w niektórych województwach, zapewnić uczniom i studentom równe szanse rozwojowe? Na ile ważna dla pracowników małych i średnich przedsiębiorstw będzie bliskość do centrów edukacyjnych i szkoleniowych? Czego przedsiębiorstwa

będą mogły oczekiwać od instytucji badawczych czy uniwersytetów, które zmagają się ze skostniałymi modelami działania? Które średnie i duże przedsiębiorstwa otworzą się na demonstrowanie nowych rozwiązań technologicznych start-upów i scale-upów, a następnie zdefiniują z ich pomocą dalszą ścieżkę rozwoju? I wreszcie – kto i jak zapewni, że społeczeństwo nie pozostanie obojętne wobec innowacji, będzie gotowe je testować, być może tracić, ale również zyskiwać? Ile mocy sprawczej w odpowiedziach na powyższe pytania leży po stronie rządu, a ile po stronie województw?

W okresie redefinicji globalnego ładu geopolitycznego, gospodarczego i technologicznego, trzeba zastanowić się, na ile racjonalne byłoby kształtowanie polityki gospodarczej na podstawie zdecentralizowanego, rozproszonego systemu wsparcia, w którym każde województwo nadal realizowałoby swój model rozwoju. Czy w dobie zmian demograficznych, klimatycznych, transformacji energetycznej i kryzysu modelu biznesowego wielkich europejskich koncernów odpowiedzialne byłoby rozproszenie zasobów po 16 województwach? Czy raczej należałoby wrócić do scentralizowanego systemu wsparcia z partnerstwami/kontraktami między poziomem centralnym i poziomem regionalnym? Czy w takim modelu województwa powinny być rozliczane za uzyskanie określonych wskaźników gospodarczych czy raczej należy im pozwolić kreować własne mechanizmy kontrolne i jedynie sprawozdawać o poziomie osiągnięcia wskaźników, określonych w porozumieniach partnerskich lub kontraktach z rządem? A może powinniśmy zaakceptować obecny stan bezładu i go utrzymać? Mimo wszystko opiera się on na szeregu inicjatyw prywatnych czy publiczno-prywatnych,

więc w stosunkowo małym zakresie obciąża budżet sektora publicznego.

Które średnie i duże przedsiębiorstwa otworzą się na demonstrowanie nowych rozwiązań technologicznych start-upów i scale-upów, a następnie zdefiniują z ich pomocą dalszą ścieżkę rozwoju? Kto i jak zapewni, że społeczeństwo nie pozostanie obojętne wobec innowacji, będzie gotowe testować, być może tracić, ale również zyskać? Ile mocy sprawczej w odpowiedziach na powyższe pytaniach leży po stronie rządu, a ile po stronie województw?

Na czym oprzeć rozwój gospodarczy Polski – wielkich projektach niby-cywilizacyjnych, które były kreślone np. w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, czy regionalnych zasobach, silnych hubach, czyli wyjątkowych skupiskach innowacyjnych przedsiębiorstw? W jaki sposób urzeczywistnić procesy rozwojowe tkwiące w regionalnych inteligentnych specjalizacjach?

Wspólna odpowiedzialność, wspólna solidarność

W obecnej sytuacji potrzebujemy nie jałowych wzburzeń typowych dla platformy X, ale nowego, strukturalnego dialogu o polityce rozwoju gospodarczego prowadzonego pomiędzy rządem a województwami. Programy operacyjne i środki europejskie definiują przede wszystkim granicę odpowiedzialności, niemniej potrzebna jest też szersza perspektywa oraz wieloaspektowe podejście. Zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym

jednostki organizacyjne powinny nabyć nowe umiejętności i wiedzę, potrzebne do analizy sytuacji i oceny wpływu zdarzeń na gospodarkę oraz do planowania, realizacji, monitorowania i korygowania instrumentów wsparcia rozwoju gospodarczego. Istotne są pojęcia, takie jak: szybkość reagowania, elastyczność w dopasowaniu, skuteczność w podejmowaniu decyzji i dokonywaniu zmian oraz odporność żywnościowa, materiałowa i energetyczna. Kontrakty między rządem a województwami, wspierające rozwój gospodarczy na poziomie regionalnym w nadchodzących latach, powinny uwzględnić powyższe aspekty. Ważne jest zapewnienie uwarunkowań rozwoju gospodarczego, w tym: systemu edukacji i ciągłego rozwoju kompetencji; infrastruktury wsparcia badań i innowacji; „zielonego”, bezpiecznego transportu i logistyki; „zielonej”, przewidywalnej i konkurencyjnej cenowo energii; infrastruktury, technologii i bezpieczeństwa cyfrowego; instrumentów zwrotnych i inwestycyjnych; regionalnych, strategicznych inicjatyw rozwojowych. Dla województw na wschodzie Polski istotnym wyzwaniem będzie zatrzymanie drenażu mózgow. Niekorzystne zmiany demograficzne w innych częściach kraju czy Europy będą silnie oddziaływać na te regiony, które dysponują mało atrakcyjną ofertą dla swoich mieszkańców. Wymaga to odważnych przemysłów odnośnie do kształtowania nowego ładu przestrzennego i podniesienia jakości życia w wybranych miastach. Z kolei wyzwaniem dla województw uprzemysłowionych będzie stanowiło odpowiedzialne przejście przez proces zielonej transformacji. Zadaniem województw będzie również monitorowanie losów miast zanikających, charakteryzujących się upadłym przemysłem, niską jakością usług

Nowa konkurencja rodzi się i rozwija w innych obszarach świata niż dotychczas, co wymaga od naszych firm odejścia od przetartych schematów oraz opuszczenia strefy komfortu. Polskie przedsiębiorstwa muszą w pierwszej, drugiej i trzeciej kolejności zajmować się biznesem, a nie walką z biurokracją, słabym łączem internetowym, brakiem prądu czy niedoborem pracowników. Rozwój gospodarczy jest naszą wspólną odpowiedzialnością.

lub ich brakiem, utratą młodych pracowników w wieku produkcyjnym, pozostaniem jedynie starszej grupy populacji, oraz przygotowanie odpowiednich działań zaradczych. Po stronie rządu zaś pozostaną wyzwania: pilnego przeprowadzenia debaty i działań legislacyjnych regulujących wysiedlenie miast oraz kompleksowo reorganizujących miasta, a także budowania świadomości i akceptacji społecznej wobec tego typu przedsięwzięć. Aby uniknąć kryzysu społecznego w latach 2035-2050, już dziś należy wypracować rozwiązania w tym zakresie. Władze lokalne i regionalne muszą opierać się na przejrzystych ramach prawnych, aby podejmować tak trudne decyzje. Solidarność będzie również potrzebna wśród województw dotkniętych skutkami zmian

klimatu oraz tych, którym one zagrażają, aby wspólnie wypracować rozwiązania zapewniające bezpieczeństwo zarówno dla społeczeństwa, jak i gospodarki. Infrastruktura na rzecz rozwoju gospodarczego będzie tu miała inną niż w pozostałych województwach funkcję do spełnienia.

Jako Polki i Polacy jesteśmy wspólnie odpowiedzialni za rozwój Polski oraz jako Polska, wraz z innymi krajami europejskimi, za rozwój Unii Europejskiej. Nie rywalizujemy ani z Niemcami, ani z Francją, ani z Belgią, ani z Holandią. Owszem, na co dzień polskie firmy konkurują z koncernami z tych krajów, walcząc o kolejnych klientów. Musimy mieć jednak świadomość, że w kontekście BRICS+ i osłabienia międzynarodowych uzgodnień o wolnym handlu, nowa konkurencja, która stosuje inne taktyki i korzysta z odmiennych uwarunkowań (i nieraz pakietu przywilejów), rodzi się i rozwija w innych obszarach świata niż dotychczas, co wymaga od naszych firm odejścia od utartych schematów oraz opuszczenia strefy komfortu. Oznacza to, że polskie przedsiębiorstwa muszą w pierwszej, drugiej i trzeciej kolejności zajmować się biznesem, a nie walką z biurokracją, słabym łączem internetowym, brakiem prądu czy niedoborem pracowników. Rozwój gospodarczy jest naszą wspólną odpowiedzialnością. ■

O AUTORZE

Luk Palmen – współzałożyciel i Prezes Zarządu InnoCo. Prowadzi usługi doradcze i coachingowe w zakresie strategii rozwoju i zarządzania innowacjami w przedsiębiorstwach oraz w jednostkach naukowych. Jest członkiem rad nadzorczych spółek technologicznych. Od ponad 15 lat zajmuje się doradztwem i coachingiem w zakresie zarządzania innowacjami, zarządzania MŚP, zarządzania klastrami oraz komercjalizacji technologii. Angażuje się w promowanie innowacyjnych modeli współpracy w gospodarce. Jest autorem i współautorem praktycznych przewodników w zakresie foresightu, komercjalizacji technologii oraz klastrów. Jest menedżerem ds. innowacji i kooperacji Klastra Silesia Automotive & Advanced Manufacturing. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Polski i unijny sektor MŚP wobec aktualnych wyzwań gospodarczych – szanse i zagrożenia



DR ROBERT KOSZUT

Prezes Zarządu Dolnośląskiego Funduszu Rozwoju

Jednym z priorytetów polityki spójności UE jest wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, stanowiących fundament unijnej i polskiej gospodarki. Rozwój sektora MŚP hamują niestety problemy wewnętrzne, takie jak: pokusa łamania zasad wolnego przepływu osób i usług pomiędzy krajami Wspólnoty oraz zbiurokratyzowana i przeregulowana przepisami polityka UE. Sytuację komplikuje także presja gospodarcza ze strony Chin i Stanów Zjednoczonych. Jak odpowiedzieć na te wyzwania? Co dalej z Zielonym Ładem? Jak finansować innowacyjność i inwestycje MŚP? W jaki sposób zapewnić ich konkurencyjność?

Makroekonomiczne problemy MŚP

Zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej, nadal dominuje przekonanie, że to przede wszystkim duże przedsiębiorstwa, a w szczególności globalne koncerny, świadczą o sile gospodarki danego państwa. Pogląd ten, wypowiedziany często w kontekście bieżących problemów tych firm, jest rozpowszechniany przez środki masowego przekazu, co dodatkowo go wzmacnia. Tymczasem mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) mają istotnie większe znaczenie dla gospodarki Unii Europejskiej, stanowiąc około 99% wszystkich zarejestrowanych firm, zapewniając około dwóch trzecich miejsc pracy w sektorze prywatnym i zatrudniając około 100 mln osób

w 27 krajach należących do UE. W Polsce sektor MŚP również jest fundamentem gospodarki, obejmując 99,8 % wszystkich firm (2,3 mln przedsiębiorstw), generując 45,3% PKB i zatrudniając niemal siedem milionów osób¹.

W 2008 roku produkt krajowy brutto Unii Europejskiej stanowił ok. 94% PKB Stanów Zjednoczonych. Pod koniec 2024 roku jest to już jedynie ok. 50% (i widoczny jest stały trend spadkowy). Krytyczni obserwatorzy

¹ Dane za 2021 r.; zob. P. Zadura i in., *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa 2024, <https://www.parp.gov.pl/component-publications/publication/raport-o-stanie-sektora-malych-i-srednich-przedsiębiorstw-w-polsce-2024> [dostęp online].

słusznie twierdzą, że powodem takiego stanu rzeczy są: przeregulowany europejski rynek z dużymi barierami wejścia, brak rzeczywistej wspólnoty i integracji gospodarczej, w tym w szczególności brak wspólnego rynku kapitałowego oraz w pełni otwartego rynku wymiany usług pomiędzy krajami członkowskimi². Unia Europejska, zamiast pielęgnować i rozwijać wspólnotę ekonomiczną oraz wspierać inwestycje w badania i rozwój, skupiła się w ostatnich kilkunastu latach przede wszystkim na integracji politycznej i kwestiach ideologiczno-światopoglądowych. Wszystkie unijne strategie innowacji i rozwoju gospodarczego, choć w założeniach słuszne, pozostają jedynie na papierze, ginąc w gąszczu jałowych dyskusji polityków i urzędników oraz coraz to nowych obowiązków sprawozdawczych nakładanych na europejskie przedsiębiorstwa.

Oczywiście problemem dla przedsiębiorstw europejskich nie jest wyłącznie zbiurokratyzowana i przeregulowana przepisami polityka unijna, skutkująca m.in. rosnącymi kosztami pracy. Należy dostrzec także inne szkodliwe zjawiska z okresu ostatnich pięciu lat, związane z pandemią COVID-19 i wybuchem pełnoskalowej wojny na Ukrainie, takie jak: upadek wielu firm z sektora MŚP na skutek lockdownów, zerwane łańcuchy dostaw, zmiany w organizacji rynku pracy, inflacja i gwałtownie rosnące koszty energii. Efektem takiego stanu rzeczy są bankructwa wielu europejskich przedsiębiorstw oraz *exodus*

europejskich firm poza granice UE. Tylko w samych Niemczech w 2024 roku aż 3,5 tys. przedsiębiorstw przeniosło się częściowo lub całkowicie do Stanów Zjednoczonych. Wśród nich znalazły się tak znane firmy jak BASF, który lokuje ośrodek badawczy w Chinach, a także Siemens, który przesuwa istotną część swojej produkcji do Chin, USA i Indii³. Kolejnym negatywnym aspektem jest również kończąca się dywidenda demograficzna zarówno Polski, jak i pozostałych krajów Europy Środkowej będących członkami UE. Starzejące się społeczeństwa w tym regionie, presja płacowa oraz kosztowne regulacje rynku pracy już teraz w widoczny sposób dynamizują ten proces.

Unia Europejska skupiła się w ostatnich kilkunastu latach przede wszystkim na integracji politycznej i kwestiach ideologiczno-światopoglądowych. Wszystkie unijne strategie innowacji i rozwoju gospodarczego, choć w założeniach słuszne, pozostają jedynie na papierze, ginąc w gąszczu jałowych dyskusji polityków i urzędników oraz coraz to nowych obowiązków sprawozdawczych nakładanych na europejskie przedsiębiorstwa.

Wydaje się niestety, że migracja biznesu poza Europę (obserwowana już od lat 90. XX wieku) będzie się w kolejnych latach utrzymywała. Zmianom albo co najmniej korektom ulegać będzie jedynie powód takich przenosin – wcześniej związany z procesami globalnej liberalizacji i wolnym handlem,

² *Przeregulowana Europa przegrywa geoeconomiczny wysig*, „Obserwator Finansowy”, 30.09.2024, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/przeregulowana-europa-przegrywa-geoeconomiczny-wysig/> [dostęp online].

³ Tamże.

a obecnie z pojawiającymi się tendencjami do protekcjonizmu i ograniczeń celno-podatkowych, które można obserwować choćby w pierwszych decyzjach nowej administracji prezydenta Donalda Trumpa w USA. Działania te mają na celu reindustrializację gospodarki amerykańskiej i powrót do krajowej produkcji przemysłowej, zdominowanej w ostatnich dekadach przez szeroko definiowany rynek usług. W tym kontekście rozpowszechniana jeszcze kilkanaście lat temu teza o tym, że „kapitał nie ma narodowości”, ulega obecnie gwałtownemu załamaniu⁴. Co istotne, tendencje te nie są domeną jedynie amerykańskiej polityki gospodarczej. Pojawiają się także w ramach samej UE, gdzie zarządy globalnych koncernów (czasami wbrew wynikom finansowym) przypominają sobie o rodzimym kraju większościowego akcjonariusza.

W tej sytuacji powstaje pytanie: czy Unia Europejska (jako całość) będzie zdolna do podjęcia działań chroniących swój rynek wewnętrzny przed pokusą łamania zasad wolnego przepływu osób i usług pomiędzy krajami Wspólnoty? Dotychczasowe smutne doświadczenia, choćby polskich firm transportowych (w większości MŚP), mogą budzić w tym zakresie poważne obawy. Idąc dalej: czy Komisja Europejska będzie na tyle zdeterminowana, aby nie ulegać presji gospodarczej Chin, agresywnie eksportujących swoje produkty na europejski rynek (ostatnio znaczący problem pojazdów elektrycznych), oraz naciskom Stanów Zjednoczonych, nakładających obostrzenia gospodarcze, z jednoczesną presją

polityczną w kontekście ewentualnego resetu stosunków z Federacją Rosyjską? Te wyzwania i bariery uderzają szczególnie w małe i średnie przedsiębiorstwa, które z jednej strony zostają odcięte od zagranicznych rynków zbytu, a z drugiej przy przenosinach (powrotach) ich dotychczasowych partnerów handlowych, jako podwykonawcy lub poddostawcy, są zmuszone poszukiwać nowych odbiorców na swoich lokalnych rynkach. Nie dysponują przy tym, jak w przypadku dużych przedsiębiorstw, zasobami ludzkimi lub kapitałowymi umożliwiającymi łatwe znalezienie odbiorców, np. na zagranicznych rynkach.

Czy Unia Europejska będzie zdolna do podjęcia działań chroniących rynek wewnętrzny przed pokusą łamania zasad wolnego przepływu ludzi i usług pomiędzy krajami Wspólnoty? Czy Komisja Europejska będzie na tyle zdeterminowana, aby nie ulegać presji gospodarczej Chin, agresywnie eksportujących swoje produkty, oraz naciskom Stanów Zjednoczonych, nakładających obostrzenia gospodarcze?

Eksport jako kluczowy czynnik wzrostu MŚP

Wsparcie dla MŚP pozostaje jednym z priorytetów polityki spójności UE. O tym, jak i czym mogą konkurować europejskie małe i średnie firmy dyskutowano w listopadzie 2024 roku w Budapeszcie podczas dorocznego europejskiego Zgromadzenia MŚP (*SME Assembly*), organizowanego przez Komisję Europejską. Szczególną uwagę poświęcono zagadnieniom związanym z polityką eksportową takich przedsiębiorstw. Analizując dane tego

4 Zob. Wykład i wizyta Profesora Leszka Balcerowicza w naszej firmie, 14.11.2014, https://jg.ue.wroc.pl/konkurs_o_1_mln/3339/wyklad_i_wizyta_profesora_leszka_balcerowicza_w_naszej_firmie.html [dostęp online].

sektora, można stwierdzić, że większość małych i średnich unijnych firm nie eksportuje, a jedynie sprzedaje na swoim rynku krajowym. Zarówno krajowe, jak i wspólnotowe instrumenty wsparcia eksportu są nastawione głównie na duże firmy, które potrafią skutecznie lobbować za swymi interesami. Jednocześnie zauważono, że małe i średnie przedsiębiorstwa, które decydują się otworzyć na działalność eksportową, są stabilniejsze, bardziej odporne na kryzysy i przynoszą większe zyski. Muszą jednak przy tym podjąć szereg działań typowych dla dużych koncernów, np. badania docelowego rynku zagranicznego oraz analizę uwarunkowań prawnych lokalnego rynku pracy lub elektronicznych platform sprzedażowych⁵.

Pomoc instytucji krajowych i unijnych powinna być w szczególności nakierowana na powyższe potrzeby MŚP. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj fakt, że MŚP w naszym kraju to przede wszystkim firmy z wyłącznie polskim kapitałem. A zatem wspieranie ich zdolności eksportowych może przyczyniać się do zmniejszenia uzależnienia rodzimego handlu od międzynarodowych korporacji. Działania takie mogą się odbywać poprzez m.in.: preferencyjną ofertę ubezpieczeń, pożyczek i gwarancji eksportowych, obowiązkowy system stowarzyszeń gospodarczych, szkolenia branżowe, dobór kontrahentów wśród spółek Skarbu Państwa oraz ochronę prawną wobec dużych firm. Obecny instytucjonalny system wsparcia eksportu polskich małych i średnich przedsiębiorstw wydaje się być rozbudowany, choć ciągle niewystarczająco skuteczny.

5 *SME Assembly*, European Commission, https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-strategy-and-sme-friendly-business-conditions/sme-assembly_en#the-sme-assembly-2024 [dostęp online].

Obejmuje on podmioty zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, np.: Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE) czy Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Przykładem regionalnego wsparcia eksportowego są programy realizowane przez samorządy wojewódzkie. Dla Dolnego Śląska jest to m.in. projekt „Going Global 4.0 – Internacjonalizacja Dolnośląskich Przedsiębiorstw”, finansujący udział lokalnych przedsiębiorstw w międzynarodowych misjach gospodarczych i targach⁶.

Co dalej z Zielonym Ładem ?

Przed Unią Europejską coraz wyraźniej rysuje się konieczność szybkiej zmiany zielonej rewolucji w zieloną ewolucję, co podkreśla Mario Draghi, były Prezes Europejskiego Banku Centralnego, w przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej raporcie pt. „Przyszłość europejskiej konkurencyjności”⁷. Unijna polityka klimatyczna jest realizowana od dekad, a system handlu uprawnieniami do emisji CO₂ (ETS) powstał już w 2005 roku. Europejski Zielony Ład uznaje się za najambitniejszą strategię społeczno-gospodarczą w historii UE, której głównym celem jest doprowadzenie do neutralności klimatycznej kontynentu do 2050 roku. Wcielanie

6 *Going Global 4.0 – Internacjonalizacja Dolnośląskich Przedsiębiorstw*, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, <https://umwd.dolnyslask.pl/urząd/wspolpraca-z-zagranica/going-global-4-0/> [dostęp online].

7 „Nie będziemy w stanie od razu stać się liderem w dziedzinie nowych technologii, symbolem odpowiedzialności klimatycznej i niezależnym graczem na arenie światowej. Nie będziemy w stanie sfinansować naszego modelu społecznego. Będziemy musieli ograniczyć niektóre, jeśli nie wszystkie, nasze ambicje” – ostrzega Mario Draghi, były Prezes Europejskiego Banku Centralnego; zob. *The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi*, European Commission, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en [dostęp online].

w życie tej nad wyraz wymagającej idei, na którą składa się transformacja gospodarcza, społeczna, cyfrowa i środowiskowa, wobec geopolitycznych wyzwań ostatnich lat oraz braku realizacji równie kosztownych celów klimatycznych przez innych najważniejszych graczy światowych, w szczególności USA i Chiny, stało pod dużym znakiem zapytania. Dotychczas UE starała się przekonać kraje członkowskie, że nie jest to koszt, ale opłacalna inwestycja w przyszłość. Niestety realia ujawniają słabość tego stanowiska. Strategia ta prowadzi do inwestowania w miejsca pracy w Chinach, które w dużej mierze europejskim kapitałem finansują produkcję urządzeń służących dekarbonizacji, np. monopolizując światowy rynek produkcji paneli fotowoltaicznych. Zauważa to także coraz więcej przedsiębiorców. Jeszcze w 2017 roku 40% polskich i 41% unijnych firm dostrzegało zależność w tym, że działania środowiskowe powodują obniżenie kosztów produkcji. W 2021 roku wyniki te spadły odpowiednio do 29% i 31%⁸.

Kluczowym, negatywnym skutkiem prowadzenia unijnej polityki klimatycznej jest wzrost cen energii, który wpływa na koszty produkcji oraz podnosi ceny towarów i usług, a w efekcie zmniejsza zdolność europejskich firm do konkutowania z przedsiębiorstwami spoza UE. Dodatkowe regulacje i obciążenia administracyjne wymagają dużych nakładów inwestycyjnych, zwłaszcza w sektorach energetycznym i przemysłowym. Zmiany te prowadzą do deindustrializacji, przenoszenia produkcji do regionów z mniej restrykcyjnymi regulacjami lub kupowania produktów od krajów, które nie muszą ponosić takich kosztów. Ceny

energii elektrycznej małej i średniej wielkości odbiorców przemysłowych w UE w latach 2021-2023, w porównaniu ze średnią lat 2014-2020, wzrosły aż o 97%, a ceny gazu w Europie są obecnie nawet pięć razy wyższe niż w USA. Przed dramatycznym wyborem stoi Polska – do 2035 roku ma zostać odłączona Elektrownia Bełchatów, zapewniająca 20% zapotrzebowania energetycznego kraju. Na ten moment niestety brakuje sensownego planu zastąpienia węglowych źródeł energii w wymaganych przez Unię terminach⁹.

Przed Unią Europejską coraz wyraźniej rysuje się konieczność szybkiej zmiany zielonej rewolucji w zieloną ewolucję. Odpowiedzią ma być Czysty Ład Przemysłowy (ang. Clean Industrial Deal), opublikowany przez Komisję Europejską pod koniec lutego 2025 roku. Zakłada on: działania służące obniżeniu kosztów energii dla konsumentów, dokończenie budowy unii energetycznej oraz przyciągnięcie inwestycji i gotowość na potencjalne kryzysy energetyczne w Europie.

Odpowiedzią UE na rosnącą potrzebę korekty Zielonego Ładu ma być Czysty Ład Przemysłowy (ang. Clean Industrial Deal), opublikowany przez Komisję Europejską pod koniec lutego 2025 roku. Zakłada on: działania służące obniżeniu kosztów energii dla konsumentów, dokończenie budowy unii energetycznej oraz przyciągnięcie inwestycji

8 P. Zadura i in., *Raport o stanie sektora...*, dz. cyt.

9 Elektrownia Bełchatów do zamknięcia. „Zagrożenie dla 18 tys. miejsc pracy”, „Money.pl”, 20.12.2024, <https://www.money.pl/gospodarka/elektrownia-belchatow-do-zamknienia-zagrozenie-dla-18-tys-miejsc-pracy-7105224161766144a.html> [dostęp online].

i przygotowanie się na potencjalne kryzysy energetyczne w Europie. Nowy program nie odchodzi jednak od podstawowych celów Zielonego Ładu i podkreśla konieczność przyspieszenia dekarbonizacji przemysłu oraz promuje niskoemisyjne technologie i gospodarkę o obiegu zamkniętym, polegającą na zmniejszaniu zużycia surowców i maksymalnym wydłużaniu cyklu życia produktów¹⁰.

Jak finansować innowacyjność i inwestycje MŚP?

Pomijając powszechne europejskie problemy związane z komercjalizacją badań naukowych, już sama wysokość wydatków na badania i rozwój w UE, wynosząca średnio 2,2% PKB (dane z 2022 roku), stawia ją za głównymi konkurentami globalnymi, takimi jak USA (3,5% PKB) czy Korea Południowa (4,9% PKB). I choć w samej Unii kraje, takie jak Niemcy, Szwecja czy Austria osiągają znacznie wyższe wskaźniki (przekraczające 3% PKB), to niestety szereg innych państw znacznie odbiega od tej średniej. Niechlubny wynik przypada w udziale Polsce, z wydatkami na poziomie ok. 1,3% PKB i strukturalnymi problemami w jakości nauczania, badań i współpracy na linii uczelnie-przemysł¹¹.

Istotną barierą sektora MŚP od strony popytowej jest wciąż brak dostatecznej wiedzy o dostępności instrumentów wsparcia finansowego oraz psychologiczna obawa wielu przedsiębiorców przed zaciąganiem zobowiązań

kredytowych, najczęściej uzasadniana ogólną niekorzystną sytuacją gospodarczą. Za pierwszorzędnym elementem rozwoju mali i średni przedsiębiorcy uznają jakość i stabilność regulacji prawnych, co charakteryzuje rozwinięte gospodarki rynkowe. Dopiero później pojawia się kwestia utrudnionego dostępu do kapitału i wymóg posiadania długiej i dobrej historii kredytowej. Tymczasem wbrew pozorom, w opinii instytucji unijnych, kredytowanie małego i średniego biznesu cechuje się znacznie niższym ryzykiem dla sektora bankowego niż innych segmentów rynku. Ważną inicjatywą w tym kontekście jest podjęcie przez nadzór europejski działań na rzecz transparentnej i prostej sekurytyzacji, co może zachęcić banki do kredytowania drobnych przedsiębiorców i obniżyć koszt finansowania¹².

Mali i średni przedsiębiorcy, a w szczególności start-upy, chętnie korzystają z finansowania ze źródeł publicznych (głównie z preferowanych przez nich dotacji unijnych). Firmy te mogą także liczyć na banki spółdzielcze, które dostarczają ok. 17% kredytu dla MŚP, oraz na szeroką propozycję finansowania zwrotnego oferowanego przez regionalne fundusze rozwoju, dysponujące m.in. środkami powracającymi do województw z unijnych perspektyw finansowych za lata 2007-2013 i 2014-2020. Jednym z takich funduszy jest Dolnośląski Fundusz Rozwoju (DFR), należący do Samorządu Województwa Dolnośląskiego i zarządzający pulą środków przekraczających obecnie pół miliarda złotych. Oferta DFR

¹⁰ *The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*, European Commission, Bruksela, 26.02.2025, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal_en [dostęp online].

¹¹ B. Kuropatnicki, *Europa innowacji – jak Unia Europejska buduje swoją przyszłość*, „Obserwator Finansowy”, 27.02.2025, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makro-ekonomia/trendy-gospodarcze/europa-innowacji-jak-unia-europejska-buduje-swoja-przyszlosc/> [dostęp online].

¹² *Instrumenty Finansowe UE na Forum Finansowania Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorców 2024*, Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Instrumentów Finansowych Programów Unii Europejskiej, 6.07.2024, <https://instrumentyfinansoweue.gov.pl/2024/07/06/instrumenty-finansowe-ue-na-forum-finansowania-mikro-malych-i-srednich-przedsiębiorcow-2024/> [dostęp online].

obejmuje w szczególności instrumenty pożyczkowe, reporeczenia oraz inwestycje kapitałowe na zasadach *joint venture*.

Deregulacja

29 stycznia 2025 roku Komisja Europejska ogłosiła „Kompas Konkurencyjności dla UE” – nową strategię, będącą częściową odpowiedzią na problemy nagłośnie m.in. w raporcie Mario Draghiego. Program ten nakreśla drogę rozwoju dla Europy, opartą na innowacjach i wzmocnieniu jednolitego rynku. Wskazuje na konieczność wprowadzenia uproszczeń regulacyjnych, a integrację zrównoważonego rozwoju z polityką konkurencyjności postrzega jako niezbędny element dla przyszłego wzrostu i dobrobytu UE¹³.

Zbiega się to w czasie z ogłoszonym przez Premiera Donalda Tuska planem gospodarczym, przedstawionym pod hasłem: „Polska. Rok przełomu”. Ważnym elementem wystąpienia Prezesa Rady Ministrów w siedzibie Giełdy Papierów Wartościowych, obok zapowiedzi działań wzmacniających procesy inwestycyjne w polskiej gospodarce, była propozycja deregulacyjna skierowana do obecnego na wydarzeniu Rafała Brzosi. Przed założycielem firmy InPost postawiono ambitne wyzwanie szybkiego przygotowania projektów likwidujących zbędne przepisy prawa.

¹³ *Unijny Kompas konkurencyjności*, European Commission, 30.01.2025, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/unijny-kompas-konkurencyjnosci-2025-01-30_pl [dostęp online].

Nowy program „Kompas Konkurencyjności dla UE” wskazuje na konieczność wprowadzenia uproszczeń regulacyjnych, a integrację zrównoważonego rozwoju z polityką konkurencyjności postrzega jako niezbędny element dla przyszłego wzrostu i dobrobytu UE. Zbiega się to w czasie z ogłoszeniem polskiego planu gospodarczego pod hasłem: „Polska. Rok przełomu”, zakładającym deregulację zbędnych przepisów prawa. Należy uważnie przyglądać się kierunkowi takich działań, mając nadzieję na ich pozytywny efekt.

Pomijając niezręczność, jaką okazała się obecność w strukturach rządu funkcji pełnomocnika do spraw deregulacji i dialogu gospodarczego (powołanego w lutym 2024 roku), należy uważnie przyglądać się kierunkowi takich działań, mając nadzieję na ich pozytywny efekt. Nadmiarowe regulacje prawne, biurokracja i gęszcz często wzajemnie wykluczających się przepisów są jedną z bolączek polskiego systemu, ograniczającą wolność gospodarczą. Pracom tym powinien przyświecać postulat respektowania unijnej zasady, w myśl której wdrażaniu każdej nowej regulacji towarzyszy uproszczenie prawa w innym miejscu, a może nawet jeszcze ambitniejszego modelu amerykańskiego, gdzie każda nowa regulacja wprowadzana przez administrację prezydencką musi zastępować dwie dotychczasowe. ■

O AUTORZE

Dr Robert Koszut – Prezes Zarządu Dolnośląskiego Funduszu Rozwoju sp. z o.o. we Wrocławiu. Absolwent Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego oraz studiów podyplomowych z zakresu zarządzania na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu. Doktor nauk prawnych. Radca prawny i broker ubezpieczeniowy. Autor publikacji naukowych z zakresu prawa oraz wykładowca akademicki.

POLITYKA TRANSPORTOWA

Rola regionów w systemie mobilności i logistyki



PROF. MICHAŁ WOLAŃSKI

Dyrektor Instytutu Infrastruktury, Transportu i Mobilności, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Skuteczność polityki transportowej w Polsce jest silnie uzależniona od decyzyjności regionów. Dobrze zarządzane województwa potrafią efektywnie rozwijać transport publiczny. Z drugiej strony, biedniejsze regiony inwestują „znaczne” środki unijne w tworzenie kosztownych projektów inwestycji, które nie są potem realizowane. W przyszłości należy wzmacniać możliwości regionów w zakresie finansowania operacyjnego funkcjonowania kolei. Państwo natomiast mogłoby wziąć na siebie wysiłek stworzenia jednolitego systemu taryfowo-biletowego, obejmującego kolej i autobusy w całym kraju.

Regionalna mapa wyzwań transportowych

We wcześniejszych publikacjach na łamach „Pomorskiego Thinklettera”¹ podkreślałem, że nie powinniśmy koncentrować się wyłącznie na budowie dróg ekspresowych. Należy więc więcej uwagi poświęcić tworzeniu zintegrowanego, niskoemisyjnego i inkluzywnego systemu mobilności, wspierającego edukację, gospodarkę i środowisko. Transport powinien być środkiem do rozwoju kraju, a nie celem samym w sobie. Kluczowe są inwestycje w system edukacji oraz przemysłane planowanie przestrzenne, które umożliwią efektywne i ekologiczne funkcjonowanie

systemu mobilności w Polsce. Do priorytetów na przyszłość zaliczyłem:

- ogólnopolski system mobilności – integrację różnych środków transportu publicznego (kolej, autobusy) oraz uproszczone taryfy, ułatwiające mieszkańcom dostęp do edukacji, pracy i usług;
- konkurencję na kolei pasażerskiej – co powinno zwiększyć podaż usług i poprawić ich jakość;
- siatkę połączeń intermodalnych – efektywniejsze wykorzystanie transportu kolejowego dla towarów zamiast przewozów ciężarówkami, przy wsparciu państwa w rozwijaniu infrastruktury terminali;
- powiązanie infrastruktury z planowaniem przestrzennym – lepszą lokalizację osiedli, stref przemysłowych i przystanków kolejowych w celu ograniczenia zależności od transportu samochodowego;

¹ Zob. M. Wolański, *Jaki system mobilności i logistyki dla przyszłego rozwoju Polski?*, „Pomorski Thinkletter” 2024, nr 4(19); M. Wolański, *System mobilności dla policentrycznego rozwoju*, „Pomorski Thinkletter” 2024, nr 2(17).

- Centralny Port Komunikacyjny (CPK)
 - inwestycję istotną dla transportu lotniczego i przemysłu wysokich technologii, ale wymagającą koordynacji z innymi aspektami infrastrukturalnymi.

Regiony powinny odgrywać większą rolę w inwestycjach kolejowych, integrując je z planowaniem przestrzennym. Nowe przystanki należy uczynić centrami urbanistycznymi, a nie jedynie parkingami. Brakuje także subregionalnych struktur koordynujących transport autobusowy. Najlepiej byłoby, aby jego reorganizacja odbywała się właśnie na poziomie subregionalnym, a nie wojewódzkim, by lepiej dostosować ofertę do lokalnych potrzeb.

Do priorytetów przyszłej polityki transportowej należy zaliczyć: ogólnopolski system mobilności, konkurencję na kolei pasażerskiej, siatkę połączeń intermodalnych, powiązanie infrastruktury z planowaniem przestrzennym oraz Centralny Port Komunikacyjny (skorelowany z innymi inwestycjami).

Nad rolą regionów w polityce transportowej zastanawiali się także uczestnicy debat odbywających się podczas XIX Kongresu Obywatelskiego, w którym miałem przyjemność brać udział. Paneliści podkreślali potrzebę zwiększenia decyzyjności regionów w zakresie wydatkowania przyznawanych środków – wiele z nich obecnie daje tylko pozór samorządności, gdyż należy je wydawać na z góry określone cele. Jednocześnie silny samorząd regionalny może odciążyć instytucje

centralne, pozwalając im skupić się na wyzwaniach kluczowych dla kraju.

Z dyskusji wynikało również, że regiony odnoszą różnicowane sukcesy w zakresie polityki zrównoważonej mobilności. Pozytywnym przykładem może być województwo dolnośląskie, które stworzyło siatkę połączeń kolejowych i autobusowych, dzięki czemu reaktywuje i przejmuje kolejne linie oraz zwiększa liczbę pasażerów transportu publicznego. Bez wątpienia korzysta przy tym z gospodarczego sukcesu Wrocławia oraz dobrego planowania przestrzennego okolic dworca w tym mieście (wiele miejsc pracy jest zlokalizowanych w nowych biurowcach bezpośrednio przy nim).

Są jednak województwa, które budują i remontują linie kolejowe ze środków unijnych – za grube miliony, a ze śladową ofertą z reguły czterech par pociągów dziennie. Skrajnym przykładem jest linia do lotniska w Szymanach w województwie warmińsko-mazurskim (za 61 mln złotych!) z jednym pociągiem w tygodniu – w sobotnie przedpołudnie. Taka kwota pozwoliłaby w przeciągu roku podwoić ofertę kolei w całym regionie (oczywiście gdyby mogła być wydana na finansowanie operacyjne). Niestety widać tu pewną zależność – dobre polityki transportowe prowadzą województwa najbogatsze (m.in. województwa: mazowieckie, małopolskie, pomorskie, łódzkie), zaś słabe – najuboższe (woj. warmińsko-mazurskie czy woj. podlaskie), chociaż od tej zasady są pewne wyjątki (jak np. województwo śląskie, które mimo zamożności niezbyt wykorzystuje potencjał kolei).

Rola regionów w finansowaniu polityki transportowej – szanse i zagrożenia

W tym miejscu pojawia się pytanie: w jaki sposób pogodzić powyższe postulaty? Rozwiązań jest kilka. Z pewnością przynajmniej środki krajowe – zwłaszcza te przeznaczone na transport kolejowy, czyli np. Fundusz Kolejowy – powinny charakteryzować się dużą swobodą wydatkowania. Rozwój oferty przewozowej (wydatki bieżące) nie jest „gorszy” od wydatków majątkowych, zaś w obecnej sytuacji może wręcz prowadzić do skuteczniejszego osiągnięcia celów polityki transportowej niż nakłady na infrastrukturę². To samo powinno dotyczyć środków ze Społecznego Funduszu Klimatycznego. Skoro wprowadzenie systemu EU ETS2 zwiększy ceny paliw, to należy „osłonowo” rozszerzyć ofertę transportu publicznego (a nie tylko wymienić tabor na lepszy czy zmodernizować linie kolejowe). Docelowo trzeba również negocjować z Komisją Europejską możliwość wspierania przedsięwzięć polegających na poprawie oferty kolei również z innych źródeł dotychczas przeznaczonych na infrastrukturę (np. na zasadzie czasowego finansowania fazy rozruchowej).

Istnieją różne zasady przydziału tego typu środków. Jeśli chcemy utrzymywać się w kulturze obiektywnych algorytmów, to dofinansowaniu może podlegać zwiększanie pracy eksploatacyjnej kolei, czyli dodatkowe pociągokilometry. Być może powinno być ono tym większe, im hojniej region wspiera kolej z własnych środków. Można też zastosować

filozofię charakterystyczną dla wsparcia np. Banku Światowego, co w tym wypadku polegałoby na indywidualnym negocjowaniu z kompetentnymi organami władzy centralnej, które z regionalnych polityk transportowych uzyskają wsparcie. Oczywiście wadą tego rozwiązania jest większa pracochłonność i subiektywność. Można sobie również wyobrazić prostsze sposoby – po prostu zwolnienie dodatkowej pracy przewozowej kolei ze stawek dostępu do infrastruktury oraz ewentualnie z innych opłat publicznych. *Notabene* tego typu rozwiązania istnieją w cenniku PKP Polskie Linie Kolejowe, jednak znany jest mi tylko jeden przypadek skorzystania z nich.

Skoro wprowadzenie systemu EU ETS2 zwiększy ceny paliw, to należy „osłonowo” rozszerzyć ofertę transportu publicznego. Docelowo trzeba również negocjować z Komisją Europejską możliwość wspierania przedsięwzięć polegających na poprawie oferty kolei również z innych źródeł dotychczas przeznaczonych na infrastrukturę.

Warto jednak pamiętać o pułapce pozornej regionalizacji. Przykładem może być tutaj Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA) – dystrybuowany na poziomie regionalnym przez wojewodów, a nie przez samorząd, co wynika z faktu, że był on wprowadzany przez rząd w 2019 r. W efekcie każdy wojewoda jest „zobowiązany” powielać błędy strategiczne określone przez centrum, takie jak np. priorytet w przydziale środków dla komunikacji gminnych, nie mając swobody

² Tej tezy dowiodłem szczegółowo na przykładzie komunikacji miejskiej w swojej monografii habilitacyjnej; zob. M. Wolański, *Skuteczność interwencji publicznej w zakresie mobilności miejskiej*, Warszawa 2022, Oficyna Wydawnicza SGH, <https://cor.sgh.waw.pl/handle/20.500.12182/1201> [dostęp online].

wyboru innych rozwiązań. Z drugiej strony, wojewoda wymaga osobnego rozliczenia, na odrębnych formularzach przygotowanych w zwykłych programach biurowych MS Office (często niedoskonałych, z błędami formuł). To szczególnie uciążliwe w przypadku linii przechodzących przez granice województw – wówczas konieczne jest wypełnienie dwóch zupełnie innych formatów sprawozdawczości, w tym alokowanie różnych kosztów i przychodów odrębnie do dwóch odcinków linii. Oczywiście taka alokacja zawsze ma charakter dyskusyjny.

Regionalizacja powinna przede wszystkim pobudzać władze państwowe do zajęcia się kwestiami naprawdę istotnymi w skali kraju. W transporcie do działań priorytetowych należy stworzenie jednolitego systemu taryfowo-biletowego.

Tymczasem dla jednolitego strategicznie narzędzia dofinansowania dużo lepszym rozwiązaniem byłyby jednolite zasady i centralny, elektroniczny system rozliczeń, oparty o profesjonalną bazę danych, a nie o formularze w Excelu. Oczywiście można by również zadziałać odwrotnie, a więc przekazać narzędzie samorządom regionalnym, z pełną swobodą działania³.

Rola państwa w polityce transportowej

Efektywna i przemyślana regionalizacja może pobudzać władze państwowe do zajęcia się

kwestiami naprawdę istotnymi w skali kraju. W transporcie do działań priorytetowych należy stworzenie jednolitego systemu taryfowo-biletowego. W Polsce prace idą obecnie w kierunku częściowej integracji przewoźników kolejowych, ale z pominięciem transportu autobusowego.

Tymczasem można i trzeba działać śmieiej – niekoniecznie wzorując się na niemieckim *Deutschlandticket*, który za 58 euro (niegdyś – 49 euro) umożliwia podróż środkami transportu regionalnego w całym kraju. Jest to z pewnością rozwiązanie przejrzyste i wygodne, jednak padają zarzuty, że zwiększyło ono ruch kolejowy (i zatłoczenie w pociągach), bez jednoczesnego odciążenia dróg i bez finansowania rozwoju oferty.

Ciekawszym rozwiązaniem – wprowadzonym 1 marca 2024 r. – jest węgierska *Új tarifa*, czyli „nowa taryfa”. Polega ona na ustanowieniu biletów dobowego i miesięcznego, ważnych na obszarze całego kraju (ok. 55 zł za dobę i 208 zł za miesiąc) lub jednego komitatu (ok. 11 zł za dobę i 104 zł za miesiąc). Należy podkreślić, że węgierski komitat zamieszkuje 200-500 tys. osób, co czyni go jednostką administracyjną kilkukrotnie większą od polskiego powiatu i o rząd wielkości mniejszą od naszych województw, a więc odpowiadającą z grubsza naszym subregionom. Wadą „nowej taryfy” jest jej ograniczenie wyłącznie do kolei regionalnej, komunikacji pozamiejskiej oraz miejskiej w kilku miastach: Budapeszcie, Csongrád, Ercsi, Esztergom i Érd. Pozostałe systemy komunikacji lokalnej nie zostały jeszcze zintegrowane.

W modelu węgierskim uproszczono również podział przychodów – są one rozdzielane

³ Temat ten poruszam również dlatego, że aktualnie zapowiedziano zwiększoną regionalizację całego systemu organizacji transportu autobusowego i w tym zakresie boję się powielenia błędów FRPA, czyli przekazania zadań i rozdrobnienia procedur bez faktycznej decyzyjności.

między partnerów według stałego klucza procentowego. Stanowi to swoisty krok wstecz w porównaniu do metod stosowanych w niektórych krajach o bardziej finezyjnych rozwiązaniach, w których pieniądź „idzie” za pasażerem. Uzasadniały one wprowadzanie w polskich miastach drogich systemów

kart elektronicznych. Ich wartość dodana dla pasażera okazała się znikoma, gdyż nie wykreowano integracji taryfowej w oparciu o te systemy – co potwierdza tezę o zbędnym finansowaniu wydatków majątkowych. Podobne rozwiązanie funkcjonuje również w Austrii oraz Szwajcarii. ■

O AUTORZE

Prof. Michał Wolański – profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Stypendysta na University of Leeds, Institute for Transport Studies oraz University of Sydney, Institute of Transport and Logistics Studies. Konsultant m.in. Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, polskiego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz współpracownik wiodących międzynarodowych firm doradczych. Współzałożyciel start-upu KOLEO – najlepszej polskiej niezależnej platformy sprzedaży biletów kolejowych oraz firmy doradczej Wolański. Kierownik projektu wsparcia polskich aglomeracji w przygotowywaniu Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.



W Pomorskim Funduszu Rozwoju oferujemy proste i dostępne finansowanie, które napędza rozwój regionu. Działamy odpowiedzialnie, łącząc wsparcie gospodarcze z troską o środowisko i potrzeby społeczne.

DLA KOGO DZIAŁAMY?



MŚP



SAMORZĄDY



PRZEDSZKOLA



Dowiedz się więcej na pfr.zpomorskim.pl

POMORSKI THINKLETTER

DOTYCHCZASOWE OSIĄGNIĘCIA



19

numerów



21

debat online



niemal

400

autorów



ponad

102 200

dedykowanych
wysyłek e-mail



ponad

4100

stron publikacji



blisko

250 000

odbiorców
uzyskanych poprzez
kanały naszych
autorów i
instytucjonalnych
partnerów



blisko

89 800

widzów debat online

OPINIE



Mieczysław Struk

Marszałek Województwa Pomorskiego

Cieszę się, że w 2020 roku zaufaliśmy Instytutowi Badań nad Gospodarką Rynkową, który zaproponował, by w miejsce Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego, odwołanego z powodu pandemii, zacząć wydawać „Pomorski Thinkletter” i organizować debaty online. Ta decyzja wydała dobre i obfite owoce. Jesteśmy dumni, że możemy być strategicznym partnerem tego kwartalnika.



Aleksandra Dulkiewicz

Prezydent Gdańska

„Pomorski Thinkletter” to ważne forum prezentowania myśli, które zgodnie z założycielskimi тезami skupiają się na budowaniu pomostów między przedstawicielami różnych sektorów i branż reprezentujących również przeciwstawne opcje polityczne, często bardzo spolaryzowane. To ewenement na polskim rynku wydawniczym udowadniający, że osiągnięcie wspólnych celów jest możliwe we współpracy i dialogu. W świecie, w którym jakość przestała być priorytetem, kwartalnik wyróżnia się w sposób znaczący poziomem artykułów oraz prowadzonych na jego łamach dyskusji. Jestem dumna, że po raz kolejny w historii wiatr zmian powiał od morza...



prof. Jerzy Bralczyk

Uniwersytet Warszawski

Łączy nas to, co dzielimy ze sobą. „Pomorski Thinkletter” zaprasza nas do dzielenia się tym, czym dzielić się najtrudniej – opiniami, przemyśleniami, naszymi różnymi perspektywami postrzegania świata. Dzięki atmosferze wzajemnego szacunku, otwartości i zrozumienia oraz dbałości o kulturę języka, to wymagające zadanie okazuje się możliwe, przyjemne i inspirujące.



prof. Jerzy Buzek

b. Poseł do Parlamentu Europejskiego, Przewodniczący Parlamentu Europejskiego w latach 2009-2012, Prezes Rady Ministrów w latach 1997-2001

Bardzo cenię wydawany w Gdańsku „Pomorski Thinkletter” jako ważne miejsce debaty publicznej w Polsce. Na najwyższe uznanie zasługuje jego dojrzałość i otwartość na różne środowiska ideowe i zawodowe, na różne pokolenia, na różne perspektywy i wrażliwości terytorialne. Polska potrzebuje tego rodzaju „hubu komunikacyjnego”, by wydobywać z siebie mądrość zbiorową służącą dobremu zrozumieniu współczesnych wyzwań i nowego wspólnego kierunku oraz woli, by im sprostać. „Pomorski Thinkletter” to kwartalnik wart dostrzeżenia, czytania i wspierania.



Anna Streżyńska

ekspert rynku ICT, Minister Cyfryzacji w latach 2015-2018, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

„Pomorski Thinkletter” należy zaliczyć do nielicznych już ośrodków idei, które patrzą na wyzwania stojące przed Polską i Polakami z perspektywy dobra wspólnego i troski o państwo. Publikacje z tej serii nie są jednak „zestawem gotowych rekomendacji” czy kolejnym wycinkowym raportem – traktują czytelnika po partnersku. Asystują na drodze do prawdy oraz prowadzą ku „istocie rzeczy” – nie narzucając jednej interpretacji świata.

Pomorski Thinkletter

2025 nr 1 (01)

REGIONY

- NOWE OTWARCIE

JAK WYKORZYSTAĆ POTENCJAŁ REGIONÓW
DO LEPSZEGO ZARZĄDZANIA ROZWOJEM POLSKI?

REGIONY WOBEC ZMIAN W UNII EUROPEJSKIEJ
CO NAS CZEKA?

ODCIAŻYĆ RZĄD, USPOJNIĆ POLITYKI
WARTOŚĆ DODANA REGIONÓW

REGIONY-SUBREGIONY-MIASTA
JAK UŁOŻYĆ WZAJEMNE RELACJE?

ROLA I KOMPETENCJE REGIONÓW
ŁĄD PRZESTRZENNY - ENERGETYKA - GOSPODARKA - TRANSPORT

KONGRES OBYWATELSKI



Pomorski Thinkletter

2024 nr 4 (19)

POLSKA - JAKA STRATEGIA ROZWOJU?

KONKURENCYJNOŚĆ, ODPORNOŚĆ,
NOWE POZYCJONOWANIE

ŚWIAT W REKONSTRUKCJI, UE PRZED ZMIANĄ
CO NAS CZEKA?

ROZWÓJ - ODPORNOŚĆ - BEZPIECZENSTWO
JAK JE ZAPEWNIĆ?

ZMIANY W GLOBALNYCH ŁAŃCUCHACH WARTOŚCI
SZANSA NA NOWE POZYCJONOWANIE?

NOWE DETERMINANTY
ROZWOJU I KONKURENCYJNOŚCI
CO ZADECYDUJE O SUKCESIE LUB PORĄCZCE?

KONGRES OBYWATELSKI



Pomorski Thinkletter

2024 nr 3 (18)

ROLNICTWO

JAKIE WARTOŚCI, REGUŁY GRY
I KIERUNKI ZMIAN?

PUNKT ZWROTNY W ROLNICTWIE
JAKI CZEKA NAS WYBÓR?

USTRÓJ ROLNY - REGUŁY GRY - INSTYTUCJE
GDZIE POTRZEBUJEMY ZMIAN?

KONKURENCYJNOŚĆ
I ZIELONA TRANSFORMACJA
JAK POŁĄCZYĆ TE CELE?

NOWY WYMIAR
BEZPIECZENSTWA ŻYWNOSCIOWEGO
NA CZYM POLEGA?

KONGRES OBYWATELSKI



Pomorski Thinkletter nr 2(17)/2024

Polska wielośrodkowa

- dlaczego jej potrzebujemy i jak ją realizować?

Nowa strategia rozwoju przestrzennego
- dlaczego Polska jej potrzebuje?

Polska lokalna - bezsilna wobec demografii
czy przed wielką szansą?

Jaka rola regionów i subregionów
w rozwoju wielośrodkowym?

Co zrobić, by lepiej wykorzystać potencjał
powiatów i gmin?

KONGRES OBYWATELSKI



Pomorski Thinkletter nr 1(16)/2024

Samorządy - nowe otwarcie

Co o idei Samorządnej Rzeczypospolitej
myślą dziś jej „ojcowie założyciele”?

Przewrót kopernikański w funkcjonowaniu samorządów
- na czym polega, dlaczego go potrzebujemy?

Jak otworzyć samorządy na mieszkańców i NGO-sy?

Rola, kompetencje i przyszłość samorządowych regionów
- co nas czeka, jak poprawić mechanizmy polityki regionalnej?

W jaki sposób wzmocnić fundamenty finansowe samorządów?

KONGRES OBYWATELSKI



Pomorski Thinkletter nr 4(15)/2023

Druga transformacja polskiej gospodarki - co nas czeka?

Co nowe, „zielone” reguły gry UE oznaczają
dla polskich przedsiębiorstw?

Jak się odnaleźć w sytuacji
geopolitycznych pęknięć?

Na czym polega
technologiczno-cyfrowa zmiana,
z AI na czele?

Jak będzie wyglądał
przemysł kolejnej generacji?

Centrum czy peryferie
- co wybierzymy?

KONGRES OBYWATELSKI



Pomorski Thinkletter nr 3(14)/2023

Polskie rolnictwo u progu wielkiej transformacji

Globalna perspektywa żywnościowa
- czy powinniśmy się bać?

Polskie rolnictwo wobec
integracji Ukrainy z UE

Jak rozwijać sektor z troską
o klimat i środowisko?

Modernizacja rolnictwa i wsi
- jakie kierunki?

Woda, ziemia i bioróżnorodność
- jak zadbać o kluczowe zasoby?

KONGRES OBYWATELSKI



Pomorski Thinkletter nr 2(13)/2023

Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?

Dlaczego regiony są kluczem
do drugiej fali modernizacji Polski?

Jak połączyć zieloną transformację
z transformacją instytucjonalno-kulturową?

Nowa geografia rozwoju regionalnego
- jakie siły napędowe i kierunki?

Dlaczego musimy połączyć planowanie przestrzenne
z rozwojem gospodarczym?

Jak budować siłę kapitałową regionów?

KONGRES OBYWATELSKI



Pomorski Thinkletter nr 1(12)/2023

Zielona transformacja i rozwój miast

Niezależność energetyczna miast
- jak ją tworzyć?

Dlaczego bez modernizacji budynków
nie będzie zielonej transformacji?

Zurbanizowany ślad węglowy
- jak go redukować?

Co ze strategią rozwoju
w niestabilnych czasach?

Czego możemy się nauczyć
od mniejszych ośrodków?

Jak wzmocnić wspólnotowość miejską?

KONGRES OBYWATELSKI



„**Pomorski Thinkletter**” to nowy jakościowo **hub komunikacyjny** wokół wyzwań rozwojowych Pomorza i Polski, zainicjowany oraz wydawany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (z siedzibą w Gdańsku) w ramach Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego.

Zależy nam, aby „Pomorski Thinkletter” był przestrzenią skupiającą przedstawicieli różnych sektorów i branż – zarówno osoby zaangażowane społecznie, jak i sektor nauki, biznesu czy administracji. Chcemy, aby była to agora wielostronnej dyskusji, wymiany doświadczeń oraz uspołniania perspektyw.

Zachęcamy do **zapisania się do grona stałych odbiorców**, aby informację o nowych wydaniach otrzymywać bezpośrednio na adres e-mail. Subskrypcja jest **bezpłatna**.

Dotychczas opublikowane numery:

- 4/2024 ***Polska - jaka strategia rozwoju? Konkurencyjność, odporność, nowe pozycjonowanie***
- 3/2024 ***Rolnictwo – jakie wartości, reguły gry i kierunki zmian?***
- 2/2024 ***Polska wielośrodkowa – dlaczego jej potrzebujemy i jak ją realizować?***
- 1/2024 ***Samorządy – nowe otwarcie***
- 4/2023 ***Druga transformacja polskiej gospodarki – co nas czeka?***
- 3/2023 ***Polskie rolnictwo u progu wielkiej transformacji***
- 2/2023 ***Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?***
- 1/2023 ***Zielona transformacja i rozwój miast***
- 4/2022 ***Nowa era globalizacji – co nas czeka, jakie szanse dla Polski?***
- 3/2022 ***Zielona transformacja polskiego rolnictwa – sens, filozofia i drogi do celu***
- 2/2022 ***Polskie regiony wobec nowej rzeczywistości***
- 1/2022 ***Jaka logika rozwoju miast?***
- 4/2021 ***Człowiek vs. algorytmy i sztuczna inteligencja – kto kogo zaprogramuje?***
- 3/2021 ***Sens i drogi do Zielonego Ładu***
- 2/2021 ***Drogi do innowacyjnych regionów i Polski***
- 1/2021 ***Siła sąsiedztwa i lokalności dla budowy lepszej Polski***
- 3/2020 ***Siła lokalności dla budowy Europejskiego Zielonego Ładu***
- 2/2020 ***Stawka i oblicza cyfryzacji***
- 1/2020 ***Pomorskie miasta wobec pandemii i wyzwań klimatycznych***

Wszystkie numery w wygodnym formacie PDF można pobrać
na stronie **www.kongresobywatelski.pl**