

UNIwersytet Warszawski
Wydział Nauk Politycznych i Studiów
Międzynarodowych

Grzegorz Rzeźnik

Polityka regionalna Polski w warunkach
członkostwa w Unii Europejskiej

Praca doktorska

napisana pod kierunkiem naukowym

dr hab. Krzysztofa Tomaszewskiego

prof. Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa 2023

Rozprawa doktorska pod tytułem „*Polityka regionalna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*” jest naukową analizą procesów modernizacji Polski w latach 2004-2020 związanych z polskim członkostwem w Unii Europejskiej (UE).

Polityka UE stała się stałym elementem polskiego życia politycznego i gospodarczego. Najbardziej dostrzegalnym przejawem znaczenia obecności naszego kraju w UE jest integracja systemów prawnych Polski i UE, wdrożenie zasad i mechanizmów Jednolitego Rynku Europejskiego oraz fundusze europejskie, które są narzędziem realizacji polityki rozwoju kraju i regionów. Obszarem polityki publicznej w którym współwystępują wszystkie powyższe czynniki jest polityka regionalna Polski.

Zagadnienie integracji europejskiej pozostaje aktualnym wyzwaniem teoretycznym w naukach o polityce, które systematycznie wywołuje dyskusje i analizy. Jak zauważył prof. Richard Bellamy, teoretycy i praktycy nauk o polityce „postrzegają integrację europejską jako laboratorium do badania, w jakim stopniu państwa narodowe oraz różne formy ich polityki wewnętrznej i międzynarodowej zostały dotknięte procesami związanymi z europejskim wymiarem globalizacji¹”. Proces europeizacji polskiej polityki publicznej stał się źródłem uwarunkowań i zasad obowiązujących praktycznie w każdym obszarze funkcjonowania państwa polskiego, jednej z pięciu największych gospodarek UE i największego beneficjenta funduszy europejskich od 2004 r.

Polskie członkostwo w UE najczęściej jest analizowane i postrzegane z perspektywy dostępnych funduszy i inwestycji polityki regionalnej finansowanych z programów europejskich. Mniej uchwytną konsekwencją jest zmiana w jakości rządzenia, która zaowocowała wypracowaniem nowego modelu instytucjonalnego programowania, wdrażania i decydowania o sprawach publicznych, związanych z rozwojem kraju i regionów. Rezultaty te są często bardziej istotne niż same korzyści płynące ze środków finansowych.

Celem procesu badawczego jest określenie dynamiki i kierunków przemian polskiej polityki regionalnej w latach 2004-2020 w kontekście przemian europejskiej polityki spójności. Sformułowane pytanie badawcze jest zbliżone do tych, które można postawić w stosunku do każdego systemu politycznego. Na tej podstawie zdefiniowano podstawowe pytanie badawcze pracy: *Jak kształtował się i funkcjonował system polityki regionalnej Polski w latach 2004 – 2020 oraz jakie są wyzwania w tym obszarze w 2023 roku?*

¹ R. Bellamy, *The challenge of European Union* [w:] J. Dryzek, B. Honig, A. Phillips, *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford 2008, s. 245.

Jako punkt odniesienia wybrana jest polityka szczegółowa państwa narodowego nierozzerwalnie powiązana z szerszym nurtem funkcjonowania Unii Europejskiej – systemu politycznego *sui generis*. Wartością dodaną pracy jest analiza systemu polskiej polityki regionalnej z perspektywy aktorów publicznych: unijnych, rządowych, samorządowych oraz szerokiego spektrum partnerów społecznych i gospodarczych. Przyjęta w założeniu analiza systemu politycznego pozwala określić, jak działania polityczne jednostek i instytucji w procesie politycznym wpływają na obecny i przyszły kształt systemu politycznego odpowiedzialnego za realizację zadań polityki rozwoju regionalnego w Polsce. Cele rozprawy zrealizowano poprzez systematyczny, krytyczny przegląd źródeł pierwotnych i wtórnych oraz weryfikację wypracowanych wniosków z analizy strategicznej z uwzględnieniem opinii uczestników analizowanych procesów zebranych w trakcie cyklu badawczego.

Hipoteza pracy zakłada, że polska polityka regionalna wytworzyła zdecentralizowany, wielopoziomowy i całościowy system polityczny, który integruje wspólne działania instytucji UE, władz krajowych, regionalnych i lokalnych. W efekcie jego funkcjonowania trwale poprawiła się pozycja konkurencyjna Polski i województw w porównaniu do pozostałych państw europejskich, a do końca 2020 r. zostały spełnione warunki strategiczne i organizacyjne skutecznej realizacji polityki regionalnej w latach 2021-2027.

Punktem wyjścia przyjętej perspektywy badawczej jest rozumienie systemu polityki regionalnej w kategoriach wspólnego systemu (politycznego, gospodarczego i społecznego) zarządzania rozwojem kraju i regionów – mechanizmu opartego na koncepcji paradygmatu rozwoju regionalnego wypracowanego w latach 2004-2020 i adaptowanego w tym okresie do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej i politycznej. Jego funkcje określają normy przyjmowane przez instytucje UE, krajowe oraz regionalne i lokalne. System polityki regionalnej bazuje na podjętych dobrowolnie przez rząd i władze samorządowe zobowiązaniach politycznych i finansowych oraz kompetencjach instytucji Unii Europejskiej. Jest to przykład praktycznego zastosowania w Polsce modelu zarządzania wielopoziomowego (ang. *multi-level governance*) funkcjonującego w Unii Europejskiej.

Polityka regionalna Polski w pracy jest rozpatrywana jako wydzielony system polityki regionalnej, złożony z dwóch podsystemów: programowania strategicznego i podstaw organizacyjnych, zintegrowany z systemem politycznym państwa polskiego i Unii Europejskiej. Przyjęty w 2004 roku model organizacji polityki regionalnej funkcjonuje od blisko dwóch dekad w warunkach intensywnych przemian wewnętrznych i zewnętrznych. W okresie 2004-2020 polityka regionalna systematycznie ewoluowała, z funkcji doraźnego

narzędzia polityki redystrybucyjnej Wspólnot Europejskich i później Unii Europejskiej w kierunku trwałego mechanizmu polityki makroekonomicznej, którego celem jest wspieranie rozwoju, wyrównywanie dysproporcji regionalnych. W 2023 roku możemy także stwierdzić, że polityka regionalna stała się narzędziem szybkiego reagowania na kryzysy finansowe, społeczno-gospodarcze, epidemiczne i geopolityczne.

Hipoteza pracy została poddana weryfikacji na podstawie analizy i porównania wniosków z czterech grup zmiennych wyjaśniających.

Pierwszą z nich było przygotowanie analizy teoretycznej na gruncie nauk o polityce i przeglądu interdyscyplinarnej literatury przedmiotu z dziedziny nauk społecznych. Wyniki autorskiej analizy przemian polityki regionalnej w Polsce w latach 2004-2020 pozwoliły na przygotowanie szczegółowego opisu i analizy podsystemów programowania strategicznego oraz podstaw organizacyjnych polskiej polityki regionalnej. Z kolei wnioski z badań ewaluacyjnych na temat europejskiej polityki spójności oraz oceny funkcjonowania systemu wdrażania funduszy europejskich w Polsce pozwoliły na opracowanie analizy strategicznej systemu polityki regionalnej. Przygotowana analiza jest zestawieniem czynników kluczowych dla funkcjonowania systemu polityki regionalnej w Polsce. Zawiera ona charakterystykę mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń dla polityki regionalnej realizowanej w Polsce w latach 2004-2020 oraz wyzwań istotnych w perspektywie 2030 roku.

Przyjęcie szerokiej perspektywy badawczej oraz uwzględnienie interdyscyplinarnego przedmiotu badań na gruncie nauk społecznych, wzbogacone dorobkiem ekonomistów, prawników i socjologów, pozwoliło zweryfikować założenia zaproponowane w tezie pracy. Przyjęto hipotezę, że polska polityka regionalna wytworzyła zdecentralizowany, wielopoziomowy i całościowy system polityczny, który integruje wspólne działania instytucji UE, władz krajowych, regionalnych i lokalnych. W efekcie jego funkcjonowania trwale poprawiła się pozycja konkurencyjna Polski i województw, w porównaniu do pozostałych państw europejskich, a do końca 2020 r. zostały spełnione warunki strategiczne i organizacyjne skutecznej realizacji polityki regionalnej w latach 2021-2027.

W procesie badawczym, opartym na zmodyfikowanej analizie systemowej, hipoteza pracy została częściowo potwierdzona, a częściowo odrzucona.

W przyjętej metodologii badania wykorzystano wszystkie zalety podejścia systemowego: rekonstrukcję systemu politycznego wg przyjętej struktury podsystemów – programowania strategicznego i organizacyjnego; krytyczną analizę źródeł naukowych i oficjalnych

dokumentów; analizę strategiczną otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego systemu oraz zebranie opinii decydentów i ekspertów polityki regionalnej poddanych analizie w odniesieniu do problemów badawczych pracy. Główna hipoteza badawcza zakładała, że w okresie blisko dwóch dekad członkostwa w Unii Europejskiej polska polityka regionalna wytworzyła nowy i całościowy system polityczny, dlatego że

1. powstał zdecentralizowany i wielopoziomowy mechanizm zarządzania rozwojem regionalnym, który integruje wspólne działania instytucji UE, władz krajowych, regionalnych i lokalnych;
2. pozycja konkurencyjna Polski i województw w porównaniu do pozostałych państw europejskich w okresie 2004-2020 uległa trwałej poprawie;
3. postrzeganie polityki regionalnej i funduszy europejskich oraz społeczna ocena oddziaływania polityki regionalnej w Polsce utrzymuje się na wysokim poziomie wskazań pozytywnych zarówno w badaniach opinii publicznej, jak i ocenach kluczowych interesariuszy tej polityki;
4. do końca 2020 r. zostały spełnione warunki strategiczne i organizacyjne skutecznej realizacji polityki regionalnej do 2030 roku.

W rozdziale pierwszym potwierdzono pierwszą część hipotezy, zgodnie z którą polityka regionalna w Polsce posiada cechy systemu politycznego, jest zdecentralizowana i wielopoziomowa oraz integruje wspólne działania instytucji UE, władz krajowych, regionalnych i lokalnych. Ustalono, że w polskim systemie prawnym, jak i w literaturze przedmiotu, z uwagi na cykliczne zmiany strukturalne dotychczas nie wypracowano spójnej i jednoznacznej definicji polityki regionalnej odpowiadającej wyzwaniom stawianym tej polityce. Powiązanie pojęcia polityki regionalnej z systematycznym dążeniem do poprawy konkurencyjności gospodarczej regionów w ostatnich dwóch dekadach znacząco rozszerzyło znaczenie tego pojęcia, m.in. pod wpływem zawansowanej cyfryzacji gospodarki i kryzysu klimatycznego. Stworzyło to potrzebę wypracowania nowego podejścia do definicji polityki regionalnej w Polsce. Badani eksperci w zdecydowanej większości (77%) potwierdzili, że tradycyjnie rozumiany rozwój regionalny traci na znaczeniu, a polityka regionalna powinna być definiowana jako „wspólne działania instytucji UE oraz władz krajowych, regionalnych i lokalnych, których celem jest rozwój regionów i obszarów funkcjonalnych Polski. Polityka regionalna jest elementem polityki rozwoju kraju, realizowanej wspólnie przez państwo i samorządy województw. Sformułowanie pierwszej części tezy oznacza, że podmiotem i

przedmiotem nowej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego województw nie są już tylko regiony administracyjne czy jednostki wydzielone dla celów statystycznych, ale przede wszystkim obszary funkcjonalne, które mają największe oddziaływanie na przestrzeń i gospodarkę.

W efekcie zmodyfikowano i przetestowano nową definicję polskiej polityki regionalnej. Zgodnie z wnioskami z pierwszego rozdziału jest to wspólne działania instytucji UE oraz władz krajowych, regionalnych i lokalnych, których celem jest rozwój regionów i obszarów funkcjonalnych Polski. Polityka regionalna stanowi element polityki rozwoju kraju, realizowany wspólnie przez państwo i samorzady województw we współpracy z partnerami publicznymi (zorganizowanymi i indywidualnymi) w odpowiedzi na wyzwania gospodarcze, społeczne i środowiskowe.

Na etapie analizy strategicznej udokumentowanej w piątym rozdziale częściowo potwierdzono drugą część hipotezy, mówiącą, że polska polityka regionalna realizowana w latach 2004-2020 miała istotny wpływ na poprawę pozycji konkurencyjnej kraju w porównaniu do pozostałych państw europejskich. Zdecydowanie odrzucono jednak twierdzenie, że działania polityki regionalnej zmniejszają nierówności w rozwoju poszczególnych województw – główny cel unijnej i polskiej polityki regionalnej. Niepokojące jest to, że dynamika nierówności pomiędzy polskimi regionami pogłębia się wraz z tempem rozwoju gospodarczego.

W badaniu pozytywnie zweryfikowano hipotezę, że polityka regionalna jest katalizatorem rozwoju gospodarczego i społecznego. Obrazują to dane Głównego Urzędu Statystycznego, zgodnie z którymi od momentu przystąpienia do UE polska gospodarka urosła o 84,6%, podczas gdy w UE-27 średni skumulowany wzrost wyniósł 18,2%. Upatruje się w tym istotnego wpływu funduszy unijnych na działania inwestycyjne realizowane w Polsce. Fundusze europejskie okazały się również amortyzatorem łagodzącym skutki dwóch kryzysów globalnych (finansowego w 2008 r. i epidemicznego w 2020 r.) i jednego wewnętrznego dla UE (kryzys zadłużenia w latach 2009-2010), a także pomogły w realizacji krajowej polityki stabilizacji finansów publicznych.

Długoterminowe efekty wzrostu gospodarczego w Polsce są rzeczywiście imponujące. Przez ostatnie 25 lat nasza gospodarka podwoiła swoją wielkość mierzona realnym PKB². Pod względem PKB na głowę mieszkańca (według parytetu siły nabywczej) Polska zmniejszyła

² W. Bogdan i in. (red.), *Polska 2025 – Nowy motor wzrostu w Europie*, McKinsey & Company, dostęp: 20.04.2023.

dystans do krajów zachodniej Europy (UE-15) o blisko połowę, z 32 do 60 procent średniej dla tych krajów. W latach 1991-2008 PKB rósł w imponującym tempie – 4,6 procent rocznie³. W czasie kryzysu finansowego (2008-2009) Polska, jako jedyny kraj w UE, zdołała uniknąć recesji. W 2016 r. Polska jest ósmą gospodarką w UE pod względem realnego PKB i może pochwalić się dwiema dekadami nieprzerwanego wzrostu gospodarczego. Zgodnie z szacunkami z 2015 r. dzięki funduszom unijnym w 2020 roku Polska miała szansę osiągnąć poziom PKB *per capita* wynoszący ok. 75% średniej unijnej i go osiągnęła. W 2021 r. polska gospodarka osiągnęła 77% średniej unijnej mierzonej poziomem PKB *per capita*, a w latach 2004-2020 dystans pomiędzy Polską a UE-27 mierzonej PKB na mieszkańca (w PPS) zmalał o 24,2 p.p., z czego 15,7% było efektem realizacji polityki spójności.

Należy jednak negatywnie zweryfikować drugą część hipotezy, która zakładała, że polityka regionalna zmniejsza zróżnicowanie regionalne wzrostu gospodarczego w Polsce. Tendencje długoterminowe procesów dyfuzji wzrostu gospodarczego są przeciwne od zakładanych i wyjątkowo niepokojące. Silne zróżnicowanie regionalne osłabia pozycję polskich województw w konkurencji z pozostałymi regionami Unii Europejskiej. Zgodnie z raportem KE na temat konkurencyjności regionalnej w UE⁴, w 2022 r. polską część rankingu otwiera województwo mazowieckie (obecnie na poziomie statystycznym jest to region warszawski stołeczny), a zamyka warmińsko-mazurskie. Pozycja tych regionów względem siebie i w zestawianych dla regionów UE nie ulega istotnym zmianom od 2010 r. Od 2007 roku polskie województwa plasują się w gronie regionów UE-27 o najwyższym wzroście. Faktem jest, że procesy gospodarcze koncentrują się w głównych aglomeracjach, w szczególności w regionie stołecznym z Warszawą.

W oparciu o ustalenia badawcze częściowo potwierdzono trzecią część hipotezy, zgodnie z którą w ciągu ostatniej dekady polityki regionalnej w Polsce zostały spełnione warunki strategiczne i organizacyjne skutecznej realizacji zadań polityki regionalnej w latach 2021-2027. Wątpliwości budzi jednak skala zmian, m.in. regulacyjnych i politycznych oraz ich wpływ na polską politykę regionalną.

Polska polityka regionalna od początku prowadzona jest pod istotnym wpływem celów, zasad i środków finansowych polityki spójności Unii Europejskiej. Dyskusje nad reformą polityki spójności po 2013 r. wymusiły w 2009 r. wypracowanie w Polsce nowych rozwiązań na

³ Szerzej w komentarzu prasowym, dostęp: 20.04.2023.

⁴ EU Regional Competitiveness Index, dostęp: 20.03.2023. Ranking RCI 2.0 w 2002 zachowuje strukturę poprzednich wydań przy zaktualizowanych ramach metodologicznych, co pozwala na porównywalność wyników z danymi sprzed 2019 r.

poziomie krajowym i regionalnym. Negocjacje ram finansowych i prawnych polityki spójności w Polsce jednoznacznie zdefiniowały kierunek przemian. Prace koncepcyjne polskich decydentów skupiły się na wypracowaniu mechanizmu wdrożeniowego, który pozwoli prowadzić przyszłą politykę regionalną w sposób zintegrowany z wizją rozwoju społeczno-gospodarczego UE.

Od 2016 roku obserwujemy zmianę modelu zarządzania polityką regionalną, podporządkowanie jej polityce rozwoju kraju realizowanej przez rząd, zwiększenie kompetencji samorządów województw oraz wzrost znaczenia planowania przestrzennego w przygotowaniu i realizacji inwestycji regionalnych i lokalnych. W efekcie Polska dysponuje sprawnym mechanizmem wdrażania programów operacyjnych oraz scentralizowanym, zintegrowanym modelem zarządzania rozwojem społecznym, gospodarczym i przestrzennym. W rozporządzeniu ogólnym UE dla polityki spójności i polskiej ustawie wdrożeniowej dla perspektywy 2021–2027 nie przewidziano dużych zmian w stosunku do poszczególnych procesów programowania i wdrażania systemu realizacji funduszy UE, co pozwala przypuszczać, że realizacja kolejnej edycji programów operacyjnych dla funduszy UE nastąpi w sposób płynny z wykorzystaniem doświadczenia z poprzednich perspektyw finansowych europejskiej i polskiej polityki regionalnej.

Osiągnięcie tego modelu było procesem ewolucyjnym, nie był on jednak proces polityczny zaplanowany w strategiach. Do 2016 roku priorytetem decydentów była profesjonalizacja mechanizmów finansowych polityki spójności UE i podporządkowanie im założeń krajowej polityki regionalnej opartej na modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym zdefiniowanym w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego z 2010 r. Cele tamtej strategii pozostały jednak na poziomie deklaracji, a jej wdrożenie podporządkowano absorpcji funduszy europejskich w Polsce. Kierunek przyjęty w KSRR okazał się obiecujący i bazował na potwierdzonych diagnozach. Eksperti OECD argumentowali wtedy, że „współczesne rządy narodowe coraz częściej sprzyjają rozwojowi regionalnemu inicjowanemu oddolnie, a skomplikowane mechanizmy finansowe dominują nad prostą redystrybucją z wykorzystaniem dotacji. Strategie rozwoju regionalnego powinny dążyć do poprawy konkurencyjności zarówno na poziomie krajowym, jak i wojewódzkim. Stosowane instrumenty rozwoju terytorialnego, nawet jeśli dotyczą konkretnych regionów, to mają zdecydowanie szerszy zakres tematyczny, a ich celem jest integracja gospodarcza obszarów funkcjonalnych”⁵.

⁵ OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris 2010.

Kierunek ten został pogłębiony i znacząco zmodyfikowany po 2016 r. zgodnie z założeniami Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju⁶. Od tego momentu polityce regionalnej, takiej jaką znamy współcześnie, towarzyszy rosnący dominujący trend integracji na poziomie centralnym i regionalnym mechanizmów projektowania, realizacji i finansowania, intensywne stymulowanie rozwoju lokalnego, łączenie potencjałów ekonomicznych z zasobami przestrzennymi. W nowym układzie instytucjonalnym dominują powiązania scentralizowane, sieciowe i horyzontalne zasady działania, niwelując znaczenie pojedynczych, silnych ośrodków decyzyjnych na rzecz zintegrowanych partnerstw. Zmiana modelu rozwoju, zgodnie z paradygmatem funkcjonalno-przestrzennym, zaproponowana w 2016 roku napotyka na problemy strukturalne, takie jak utrzymująca się odrębność wymiaru społeczno-gospodarczego i przestrzennego w systemie dokumentów strategicznych i operacyjnych oraz różnice w sposobie organizacji administracji państwowej w obszarach rozwój regionalny i planowanie przestrzenne. Różnice te są jeszcze bardziej widoczne na szczeblu regionalnym i lokalnym, co wpływa na brak systemu monitorowania zmian zagospodarowania przestrzennego, w tym brak danych z poziomu gminy. Proces przemian polityki regionalnej coraz intensywniej wpisuje się także w bieżące spory polityczne pomiędzy partiami i instytucjami. Wpływa to na degradację wypracowanych w latach 1989-2004 mechanizmów partycypacji partnerów społecznych i gospodarczych.

Efektom końcowym pracy jest opracowanie i wdrożenie systemowego podejścia do badania polityki regionalnej, w którym zintegrowano kluczowe obszary badań na temat teoretycznych i praktycznych podstaw funkcjonowania polityki regionalnej w Polsce i Unii Europejskiej. Dotyczy to szczególnie pogłębionej analizy przyjętych koncepcji zarządzania rozwojem regionalnym oraz zestawienia zrealizowanych programów i strategii z ich efektami prawnymi, politycznymi, ekonomicznymi, społecznymi i gospodarczymi. Zebrany materiał empiryczny pozwolił także na sformułowanie zestawu wniosków ustrojowych (*de lege ferenda*).

⁶ Szerzej: <https://www.monitorpolski.gov.pl/M2017000026001.pdf> dostęp: 20.04.2023.