

Paweł Churski

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Zakład Analizy Regionalnej
e-mail: chur@amu.edu.pl*

Przygotowanie samorządów ośrodków regionalnych w Polsce do absorpcji środków polityki spójności

Zarys treści: Celem pracy jest ocena stopnia przygotowania instytucjonalno-programowego samorządów terytorialnych ośrodków regionalnych w Polsce do absorpcji środków polityki spójności Unii Europejskiej oraz identyfikacja opinii przedstawicieli tych samorządów na temat konsekwencji wynikających z dostępu do tych środków. Artykuł zawiera częściowe wyniki projektu badawczego „Rola środków europejskich dla rozwoju miast Polski – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej” realizowanego przez zespół pracowników Zakładu Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM w Poznaniu, w ramach którego w okresie maj 2014–styczeń 2015 przeprowadzono badania terenowe przy wykorzystaniu techniki ankiety.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, przygotowanie instytucjonalno-programowe, absorpcja, środki europejskie, polityka spójności, ośrodki regionalne, Polska

Wprowadzenie

Uwarunkowania instytucjonalne stają się coraz istotniejszym czynnikiem kształtującym proces rozwoju regionalnego (Williamson 1981, Amin 1999). Ich znaczenie jest szczególnie widoczne w różnicowaniu poziomu absorpcji środków publicznych wzmacniających procesy rozwojowe, a zwłaszcza efektywności ich interwencji (Farole i in. 2011, Rodríguez-Pose, Garcilazo 2015). Konieczność podejmowania działań na rzecz poprawy przygotowania instytucjonalnego i programowego administracji publicznej w zakresie prowadzenia polityki rozwoju, w tym wykorzystywania środków publicznych na te cele, jest akcentowana w założeniach działań interwencyjnych Unii Europejskiej (Sixth Report on Economic... 2014). Ocena dostępu do środków europejskich i sposobu ich wykorzystania jest natomiast przedmiotem wielu badań zarówno międzynarodowych, jak

i krajowych. Jej szczególne znaczenie w Polsce w przypadku ośrodków regionalnych wynika z dwóch zasadniczych przyczyn. Po pierwsze stanowi konsekwencję realizacji uniwersalnej zasady prowadzenia ewaluacji interwencji środków publicznych, które przeznaczają się na wspieranie procesów rozwojowych, a których efektywność wykorzystania nie jest zadowalająca (Scriven 1982 1992, Chen 1990, Baslé 2006, Bradley 2006, Olejniczak 2009). Po drugie wiąże się z koniecznością opracowywania tego rodzaju ocen na obszarach o relatywnie wysokiej koncentracji dużych kwot europejskich środków publicznych w warunkach funkcjonowania systemów gospodarczych i administracyjnych cechujących się niskim doświadczeniem w ich implementacji, co charakteryzuje obszar nowych państw członkowskich, do których należy Polska (Chrościcka i in. 2005, Bukowski i in. 2008, Zając i in. 2009, Churski, Borowczak 2010, Szara 2012, Misiąg i in. 2013, Churski, Stryjakiewicz 2014, Gorzelak 2014).

Celem pracy jest ocena stopnia przygotowania instytucjonalno-programowego samorządów terytorialnych ośrodków regionalnych w Polsce do absorpcji środków polityki spójności Unii Europejskiej oraz identyfikacja opinii przedstawicieli tych samorządów na temat konsekwencji wynikających z dostępu do tych środków. Artykuł zawiera częściowe wyniki projektu badawczego „Rola środków europejskich dla rozwoju miast Polski – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej” realizowanego przez zespół pracowników Zakładu Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM w Poznaniu, w ramach którego w okresie maj 2014–styczeń 2015 przeprowadzono badania terenowe przy wykorzystaniu techniki ankiety. Ankieta została rozesłana do wszystkich samorządów terytorialnych ośrodków regionalnych w Polsce. Jej adresatami były wydziały i departamenty, w których kompetencjach znajduje się koordynowanie procesu absorpcji środków polityki spójności. W strukturze ankiety umieszczono zarówno formularze tabelaryczne i pytania zamknięte, jak i pytania otwarte¹. W przypadku problemów z udzieleniem odpowiedzi, w trakcie badania, prowadzono konsultacje telefoniczne z respondentami. W ten sposób zgromadzono unikatowy materiał informacyjny, którego opracowanie stanowiło podstawę do sformułowania wniosków przedstawionych w niniejszym badaniu².

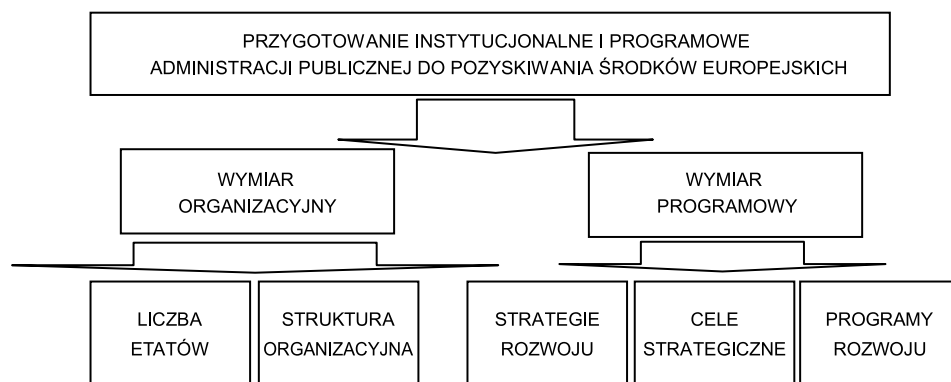
¹ Ze względu na szeroki zakres merytoryczny i w konsekwencji dużą objętość ankiety zrezygnowano z jej załączania do niniejszego opracowania. Całościowe wyniki badania odnoszące się do innych niż analizowane w niniejszym opracowaniu aspektów były prezentowane podczas konferencji Man-City-Nature 2016 w Toruniu oraz zostały opublikowane – patrz Churski i in. (2016).

² Składam podziękowanie Sylwii Górniak, Bartoszowi Siarce, Janowi Wojciechowskiemu, studentom kierunku gospodarka przestrzenna, oraz Tomaszowi Herodowiczowi doktorantowi Wydziału Nauk Geograficznych i Geologicznych UAM w Poznaniu, za udzieloną pomoc i pracę w ramach zespołu wspierającego proces opracowania danych zebranych przy wykorzystaniu ankiety przygotowanej przez autora.

Przygotowanie instytucjonalne i programowe ośrodków regionalnych do pozyskiwania środków europejskich

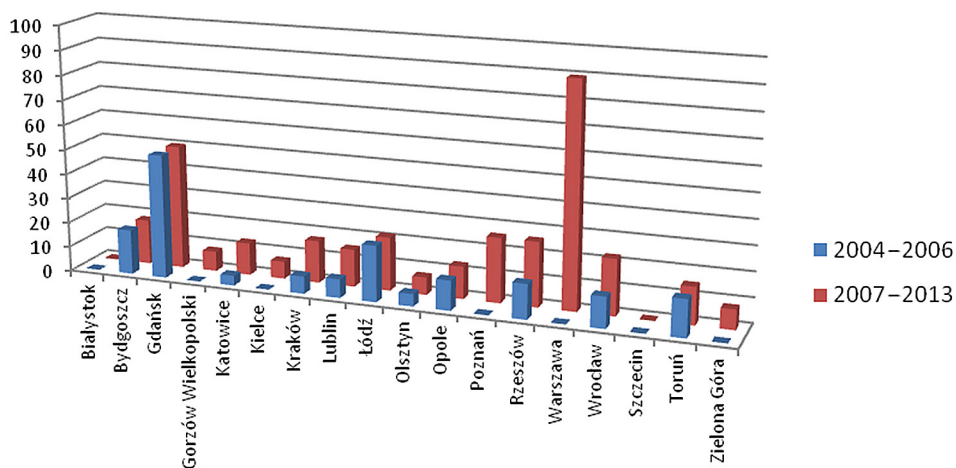
W niniejszym badaniu ocena przygotowania instytucjonalnego i programowego ośrodków regionalnych do pozyskiwania środków europejskich prowadzona jest w układzie dwóch wymiarów: instytucjonalnego i programowego (patrz ryc. 1). Charakterystyka przygotowania instytucjonalnego wykorzystuje dwa aspekty. Pierwszy dotyczy liczby etatów zaangażowanych w realizację zadań związanych z pozyskiwaniem środków europejskich w latach 2004–2013. Drugi odnosi się do wyników klasyfikacji ośrodków regionalnych pod względem delegowania zadań związanych z absorpcją tych środków w strukturze organizacyjnej administracji samorządowej oraz zmian w tym zakresie. Analiza przygotowania programowego opiera się natomiast na analizie trzech aspektów. Pierwszy określa zakres i zmienność działań strategicznych w dziedzinie programowania polityki rozwoju w badanym okresie. Drugi identyfikuje liczbę i strukturę celów strategicznych. Trzeci określa liczbę dokumentów programowych opracowanych w celu realizacji przyjętych wyzwań rozwojowych.

Srednia liczba miejsc pracy przeznaczonych do obsługi procesu pozyskiwania środków europejskich w ośrodkach regionalnych w Polsce w latach 2004–2013 wynosi 14,6. Wartość ta jest niższa dla okresu pierwszej perspektywy budżetowej (2004–2006) członkostwa Polski w Unii Europejskiej (9,3) i wyższa dla drugiej perspektywy budżetowej (2007–2013) (19,8) (patrz ryc. 2). Należy podkreślić, że większość analizowanych miast do przedmiotowych zadań delegowała nie więcej niż 10 pracowników w pierwszym rozpatrywanym okresie oraz nie więcej niż 20 pracowników w drugim okresie. Relatywnie największą liczbą etatów zaangażowanych w pozyskiwanie środków europejskich charakteryzuje się administracja samorządowa Warszawy i Gdańska. Najniższy poziom zatrudnienia występuje w Kielcach, Olsztynie, Zielonej Górze i Gorzowie Wielkopolskim, w których to ośrodkach nawet w latach 2007–2013 liczba etatów związanych z obsługą środ-



Ryc. 1. Wymiary i aspekty oceny przygotowania instytucjonalnego oraz programowego administracji publicznej do pozyskiwania środków europejskich

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 2. Liczba etatów zaangażowanych w działania na rzecz pozyskiwania środków europejskich w latach 2004–2013 w ośrodkach regionalnych w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych zrealizowanych w ramach projektu „Rola środków europejskich dla rozwoju miejskich ośrodków regionalnych Polski – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej”.

ków europejskich nie osiągnęła poziomu 10. Wbrew powszechnym opiniom analizowany poziom zatrudnienia nie wykazuje istotnego związku z wielkością badanych miast. Przykładowo Kraków i Łódź zatrudniają ponaddwukrotnie mniej pracowników niż blisko połowę mniejszy Gdańsk, a poziom zatrudnienia w Opolu i w Katowicach jest identyczny pomimo bardzo istotnej różnicy w wielkości tych ośrodków (odpowiednio 119,6 tys. i 301,8 tys. mieszkańców). Należy zwrócić uwagę, że pełną analizę tego aspektu utrudnia fakt braku kompletnych danych. W przypadku pierwszego okresu (2004–2006) aż siedem miast odmówiło udostępnienia tych informacji. W drugim okresie były to dwa ośrodki: Białystok i Szczecin, które w omawianej kwestii zrezygnowały z udziału w badaniu. Drugi aspekt oceny przygotowania instytucjonalnego do pozyskiwania środków europejskich bazuje na klasyfikacji ośrodków regionalnych pod względem delegowania zadań związanych z absorpcją tych środków w strukturze organizacyjnej administracji samorządowej oraz zmian w tym zakresie (patrz tab. 1). Przeprowadzona klasyfikacja systematyzuje ośrodki regionalne w sześciu typach. Pierwszy typ obejmuje pięć ośrodków, w których przypadku nie wprowadzono żadnych zmian organizacyjnych w całym analizowanym okresie. Należą do nich Gdańsk, Olsztyn, Opole, Rzeszów i Wrocław. Zidentyfikowana stabilność struktur administracyjnych pozyskiwania środków europejskich może być postrzegana jako przejaw dojrzałości organizacyjnej tych samorządów lokalnych. Drugą, najliczniejszą grupę stanowią miasta, w których dokonano zmian organizacyjnych polegających na przesunięciu kompetencji związanych z pozyskiwaniem środków europejskich między jednostkami. W zbiorze tym wyróżnić trzeba dwie podklasy. Jedną stanowią ośrodki regionalne, w których zmiana jednostki miała miejsce jedynie między perspektywami budżetowymi Unii Europejskiej (Kielce, Kraków, Łódź, Po-

Tabela 1. Klasyfikacja ośrodków regionalnych pod względem delegowania zadań związanych z absorpcją środków europejskich w latach 2004–2013

Bez zmian	Zmiana jednostki	Nowa jednostka	Centralizacja	Decentralizacja	Brak danych
Gdańsk Olsztyn Opole Rzeszów Wrocław	Między okresami programowania: Kielce Kraków Łódź Poznań Niezależnie od okresów programowania: Katowice Szczecin Toruń Warszawa	Zielona Góra	Gorzów Wlkp.	Bydgoszcz Lublin	Białystok

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych zrealizowanych w ramach projektu „Rola środków europejskich dla rozwoju miejskich ośrodków regionalnych Polski – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej”.

znań). Druga obejmuje pozostałe miasta charakteryzujące się częstymi, a nawet jak w przypadku Szczecina i Warszawy bardzo częstymi zmianami skutkującymi przenoszeniem kompetencji w strukturze organizacyjnej urzędu (w przypadku Szczecina miało to miejsce aż sześciokrotnie w badanym okresie, a Warszawy pięciokrotnie). Pozostałe cztery grupy są jedno- lub dwuelementowe. Obejmują one miasta, w których powołano nową jednostkę w latach 2007–2013, której odpowiednik nie funkcjonował w zakresie koordynacji zarządzania środkami europejskim w okresie 2004–2006 – Zielona Góra; ośrodki regionalne, w przypadku których przeprowadzono decentralizację lub centralizację zarządzania procesami absorpcji – odpowiednio Bydgoszcz i Lublin oraz Gorzów Wielkopolski, i w końcu ośrodek, który nie udostępnił danych w tym zakresie – Białystok.

Podobnie jak w przypadku przygotowania instytucjonalnego, również w przypadku przygotowania programowego do pozyskiwania środków europejskich obserwuje się istotne różnice w zbiorze badanych ośrodków regionalnych. Pod względem zakresu i zmienności działań strategicznych związanych z programowaniem rozwoju ośrodki regionalne w Polsce należy podzielić na dwie grupy. Pierwszą, zasługującą na najwyższą ocenę, stanowią miasta, w których już w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej opracowano dokumenty strategiczne o zasięgu średniookresowym, których zakres obowiązywania obejmował cały analizowany okres. Do tej grupy należą jedynie cztery miasta: Gdańsk, Katowice, Kraków i Warszawa. Druga, znacznie liczniejsza grupa, obejmuje miasta, w których przeprowadzono aktualizację ustanowionych pierwotnie w latach 2004–2006 strategii rozwoju (np. Opole) lub uchwalono całkowicie nowe dokumenty (np. Kielce). W tym zbiorze należy zwrócić uwagę na szczególny przypadek Łodzi i Poznania, które w latach 2004–2006 nie miały strategii rozwoju, a jedynie plany rozwoju lokalnego, co przy skali wielkościowej tych miast uznać należy za sytuację wyjątkową (tab. 2). Drugim aspektem oceny przygo-

towania programowego badanych miast do pozyskiwania środków europejskich w ramach prowadzonej polityki rozwoju jest analiza liczby i struktury celów strategicznych wskazywanych w analizowanych strategiach rozwoju oraz poprzedzających je w przypadku niektórych miast planach rozwoju lokalnego (patrz tab. 3). Identyfikacja celów rozwoju przyjętych w dokumentach strategicznych pozwala zidentyfikować zakładane przez władze samorządowe główne kierunki wydatkowania pozyskiwanych środków europejskich. Do najczęściej przyjmowanych na poziomie priorytetów i celów strategicznych zadań należą te związane ze wzmocnieniem gospodarki ośrodka regionalnego, jego konkurencyjności oraz innowacyjności, sprzyjające poszerzaniu bazy ekonomicznej miasta. Równie powszechnie wskazywane są cele mające zapewnić poprawę jakości życia w mieście, co w istotny sposób warunkowane jest przede wszystkim stanem infrastruktury i bazy mieszkaniowej. Działania interwencyjne podejmowane w tym zakresie wiązać należy bezpośrednio z wewnętrznym wymiarem polityki miejskiej. Do ważnych i często przyjmowanych należą też cele dotyczące wzmocnienia pozycji metropolitalnej ośrodka regionalnego, jego spójnego rozwoju z bliższym i dalszym otoczeniem, a także wspierania sektora nauki i kultury. Należy podkreślić, że w przypadku pierwszego ze wskazanych obszarów interwencji obserwuje się wyraźny wzrost zainteresowania tego rodzaju aktywnością w większości miast w drugim okresie programowania budżetu europejskiego (2007–2013) pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Fakt ten wskazuje na wzrost koncentracji środków publicznych ukierunkowanych na realizację zewnętrznego wymiaru polityki miejskiej, co może mieć kluczowe znaczenie w poprawie spójności terytorialnej regionów wykorzystującej prawidłowości determinujące procesy rozprzestrzeniania się efektów rozwojowych. Warto zwrócić uwagę, że część miast obok priorytetów o charakterze horyzontalnym wskazała obszary specjalizacji rozwoju, co w kontekście dążenia do wzrostu efektywności prowadzonej polityki rozwoju należy ocenić pozytywnie. Sytuacja taka ma miejsce w czterech

Tabela 2. Klasyfikacja ośrodków regionalnych pod względem zakresu i zmienności działań strategicznych związanych z programowaniem rozwoju w latach 2004–2013

Strategia rozwoju dla lat 2004–2013	Zmiana lub aktualizacja dokumentu	
	strategia => strategia	plan rozwoju => strategia
Gdańsk	Białystok	Łódź
Katowice	Bydgoszcz	Poznań
Kraków	Gorzów Wlkp.	
Warszawa	Kielce	
	Lublin	
	Olsztyn	
	Opole	
	Rzeszów	
	Szczecin	
	Toruń	
	Wrocław	
	Zielona Góra	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych zrealizowanych w ramach projektu „Rola środków europejskich dla rozwoju miejskich ośrodków regionalnych Polski – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej”.

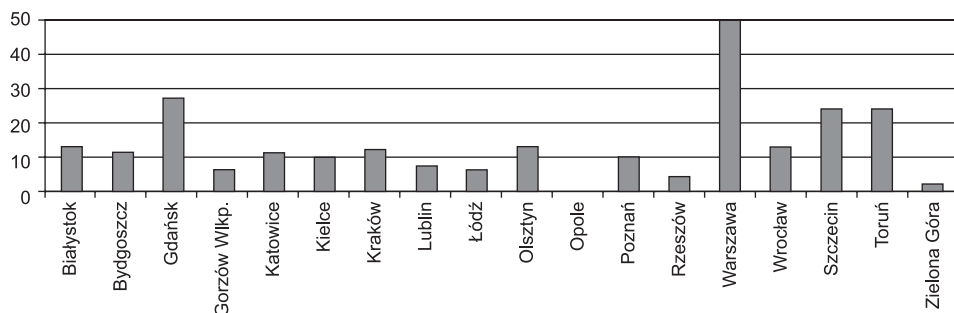
ośrodkach. Gdańsk wskazał na potrzebę wzmocnienia gospodarki morskiej i logistyki. Białystok na rozwój funkcji wzmocniających powiązania społeczno-gospodarcze między Europą Zachodnią a Europą Wschodnią. Bydgoszcz dostrzega swoje szanse rozwoju w budowaniu centrów usług. Katowice, podobnie jak Gdańsk, wskazują na potrzebę rozwoju logistyki. Co ważne, analizowane dokumenty strategiczne ośrodków regionalnych w Polsce charakteryzują się wysokim stopniem konsekwentnego utrzymywania obszarów interwencji określonych dla pierwszego i drugiego okresu programowania polityki rozwoju, odpowiednio 2004–2006 oraz 2007–2013. Sprzyja to poprawie efektywności wydatkowania środków publicznych wykorzystywanych w polityce rozwoju. Co istotne, większość miast dokonała również swoistej syntezy swoich dokumentów strategicznych, pozo-

Tabela 3. Liczba i struktura celów strategicznych w programowaniu rozwoju ośrodków regionalnych w latach 2004–2013

Miasta	Priorytety/ccele strategiczne													
	Konkurencyjność, innowacyjność, nowoczesna gospodarka	Metropolitalność, spójność terytorialna i efekty spillover	Kapitał ludzki	Włączenie społeczne i aktywność obywatelska	Infrastruktura, mieszkalnictwo i jakość życia	Środowisko przyrodnicze	Turystyka i rekreacja	Nauka i kultura	Ład przestrzenny	Gospodarka morska	Logistyka	Centrum współpracy wschód–zachód	Centrum usług	Razem
Białystok	x	x			x	x	x	x				x		7
Bydgoszcz		x	x				x	x	x				x	6
Gdańsk	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x			10
Gorzów Wlkp.			x	x	x	x			x					5
Katowice	x	x			x			x	x		x			6
Kielce	x	x	x	x		x	x		x					7
Kraków	x				x		x	x						4
Lublin	x	x		x	x	x		x	x					7
Łódź	x			x	x									3
Olsztyn	x	x		x										3
Opole	x		x		x	x		x	x					6
Poznań	x	x	x	x	x		x	x	x					8
Rzeszów	x				x	x				x				4
Warszawa	x	x		x	x			x	x					6
Wrocław		x	x	x	x			x	x					6
Szczecin	x	x	x		x	x				x				6
Toruń	x			x			x	x						4
Zielona Góra	x	x		x	x	x	x	x						7
Razem	15	12	8	11	14	9	8	12	11	1	2	1	1	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych zrealizowanych w ramach projektu „Rola środków europejskich dla rozwoju miejskich ośrodków regionalnych Polski – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej”.

stawiając na niezmienionym poziomie lub ograniczając w okresie 2007–2013 liczbę priorytetów i celów w stosunku do przyjętej w okresie 2004–2006. Wyraźnym odstępstwem od tej prawidłowości są zmiany jakie zaszły w Zielonej Górze, w przypadku której liczba celów strategicznych wzrosła z 6 do 19. Realizacja strategii warunkowana jest opracowaniem i realizacją systemu dokumentów implementacyjnych, których fundamentem są programy rozwoju. Ich finansowanie w dużym stopniu odbywa się ze środków europejskich. Analiza liczby tego rodzaju dokumentów opracowanych i przyjętych do realizacji w badanych ośrodkach regionalnych stanowi trzeci aspekt oceny przygotowania programowego. W analizowanym zbiorze ośrodków waha się ona w badanym okresie od 50 (Warszawa) do 1 (Opole) (patrz ryc. 3). Średnia liczba tych dokumentów wynosi 14, a w większości miast (77%) nie przekracza tej wartości. W tym miejscu należy podkreślić, że liczba dokumentów programowych determinowana jest przyjętym modelem programowania polityki rozwoju. W miastach, w których obowiązuje zintegrowany system strategii rozwoju i programów operacyjnych służących realizacji jej poszczególnych priorytetów, liczba dokumentów programowych jest relatywnie duża i nie należy jej postrzegać jako niewłaściwego rozproszenia (np. Gdańsk, Szczecin). Wręcz przeciwnie, system taki można uznać za efektywny sposób określania priorytetów rozwoju i ich realizacji przy wykorzystaniu środków publicznych. Tym samym ocena przedmiotowego aspektu przygotowania programowego administracji samorządowej miasta do pozyskiwania środków europejskich nie powinna się ograniczać do prostego wnioskowania opierającego się jedynie na zróżnicowanej liczbie dokumentów programowych. Trudno bowiem uznać, że sytuacja występująca w Opolu, w którego przypadku w badanym okresie opracowano tylko jeden program rozwoju: „Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Opola na lata 2007–2015” jest prawidłowa i służy optymalizacji podejmowanej interwencji rozwojowej. Uwzględniając zatem zarówno liczbę, jak przyjęty model programowania polityki rozwoju można wskazać miasta wyróżniające się w zakresie analizowanego aspektu oraz takie, których przygotowanie programowe w kontekście spójności strategii i programów rozwoju może rodzić



Ryc. 3. Liczba dokumentów programowo-implantacyjnych w realizacji strategicznych założeń rozwoju ośrodków regionalnych w latach 2004–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych zrealizowanych w ramach projektu „Rola środków europejskich dla rozwoju miejskich ośrodków regionalnych Polski – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej”.

pewne wątpliwości. Do pierwszej grupy należą wspomniane już Gdańsk i Szczecin oraz Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Olsztyn, Poznań, Rzeszów, Warszawa, Wrocław, Toruń. W drugiej grupie obok Opola wyróżnić można Białystok, Bydgoszcz, Gorzów Wlkp., Łódź i Zieloną Górę.

Ocena dostępu do środków europejskich w opiniach samorządów terytorialnych ośrodków regionalnych

Ocena dostępu do środków europejskich wykorzystująca opinie przedstawicieli samorządu terytorialnego ośrodków regionalnych w Polsce, przeprowadzona w niniejszym badaniu, obejmuje dwa wymiary (patrz ryc. 4).

Pierwszy wymiar prezentuje opinie administracji samorządowej tych ośrodków na temat szans i zagrożeń wynikających z dotychczasowego dostępu do europejskich środków publicznych przeznaczanych na działania prorozwojowe. Drugi wymiar przedstawia ranking zrealizowanych projektów w kontekście oceny ich oddziaływania na rozwój danej jednostki z uwzględnieniem dwóch perspektyw budżetowych Unii Europejskiej, w których dotychczas uczestniczyła Polska (2004–2006 i 2007–2013) oraz w ujęciu całościowym. Ranking ten bazuje na subiektywnej ocenie przedstawicieli administracji samorządowej badanych ośrodków regionalnych.

Wśród silnych stron i szans wynikających z dostępu do środków europejskich samorządy lokalne badanych ośrodków regionalnych wskazały najczęściej cztery korzyści (tab. 4). Najwięcej ośrodków, 14 z 16 badanych³, za najważniejszą korzyść uznało możliwość poprawy poziomu i warunków życia mieszkańców poprzez przede wszystkim realizację działań z zakresu polityki społecznej oraz poprawę warunków komunikacyjnych. Fakt ten potwierdza obserwowaną w praktyce polskiej polityki rozwoju koncentrację działań władz na wewnętrznym wymiarze polityki miejskiej, której głównym zadaniem jest poprawa jakości



Ryc. 4. Wymiary oceny przedstawicieli samorządu terytorialnego ośrodków regionalnych na temat dostępu do środków europejskich

Źródło: opracowanie własne.

³ Przedstawiciele władz samorządowych Białegostoku nie udzielili odpowiedzi w analizowanym zakresie.

Tabela 4. Analiza wpływu dostępu do środków europejskich na rozwój ośrodków regionalnych w świetle opinii samorządu terytorialnego

Silne strony i szanse	Miasto	Słabe strony i zagrożenia	Miasto
Poprawa poziomu i warunków życia mieszkańców poprzez przede wszystkim realizację działań z zakresu polityki społecznej oraz poprawę warunków komunikacyjnych	Bydgoszcz Gdańsk Gorzów Wlkp. Kielce Kraków Lublin Olsztyn Poznań Rzeszów Szczecin Toruń Warszawa Wrocław Zielona Góra	wzrost zadłużenia budżetów lokalnych	Bydgoszcz Gdańsk Gorzów Wlkp. Kraków Lublin Łódź Olsztyn Poznań Rzeszów Warszawa Wrocław Zielona Góra
Poprawa możliwości inwestycyjnych miasta i atrakcyjności inwestycyjnej jego obszaru	Bydgoszcz Gdańsk Kielce Kraków Lublin Łódź Olsztyn Rzeszów Szczecin Toruń Wrocław Warszawa	nieefektywne i zmienne procedury administracyjne, w tym opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o płatność	Bydgoszcz Kraków Lublin Łódź Opole Poznań Rzeszów Toruń Wrocław
Wzrost konkurencyjności	Gdańsk Gorzów Wlkp. Kielce Lublin Olsztyn Opole Poznań Szczecin Warszawa Wrocław Zielona Góra	uzależnienie od środków europejskich i ukierunkowania ich interwencji	Gdańsk Gorzów Wlkp. Lublin Olsztyn Wrocław Szczecin Zielona Góra
Poszerzenie możliwości wzmocnienia bazy ekonomicznej	Gdańsk Kraków Lublin Łódź Opole Poznań Rzeszów Zielona Góra	wzrost bezrobocia	Gdańsk
Poprawa atrakcyjności turystycznej	Gdańsk Szczecin Zielona Góra	obniżenie konkurencyjności gospodarki	Poznań
Promocja i współpraca międzynarodowa	Bydgoszcz Kraków Lublin	trudności kooperacyjne z partnerami	Rzeszów

Silne strony i szanse	Miasto	Słabe strony i zagrożenia	Miasto
Rozwój kapitału ludzkiego	Kraków Gorzów Wlkp. Rzeszów	brak	Kielce Lublin
Poprawa funkcjonowania administracji	Opole Rzeszów Szczecin		
Poprawa warunków środowiskowych	Kraków Lublin		
Tworzenie nowych miejsc pracy	Lublin Rzeszów		
Wzrost innowacyjności gospodarki	Gorzów Wlkp.		
Wzrost spójności wewnętrznej i zewnętrznej	Toruń		
Poprawa trafności formułowania potrzeb rozwojowych	Katowice		
Brak danych	Białystok		

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych zrealizowanych w ramach projektu „Rola środków europejskich dla rozwoju miejskich ośrodków regionalnych Polski – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej”.

życia w mieście oraz eliminacja barier rozwojowych wynikających przede wszystkim z nadmiernej koncentracji mieszkańców w jego granicach. Za równie istotną okoliczność respondenci uznali (12 z 16 miast) możliwość wykorzystania środków europejskich do poprawy potencjału inwestycyjnego ośrodka regionalnego i atrakcyjności inwestycyjnej jego obszaru. Wskazanie to sugeruje duże znaczenie środków europejskich w kształtowaniu sytuacji budżetowej samorządu terytorialnego badanych ośrodków w Polsce. Dotyczy to przede wszystkim oddziaływania na możliwości inwestycyjne miasta, które, co należy uznać za zjawisko pozytywne, wykorzystywane są w dużym stopniu do wzmacniania atrakcyjności inwestycyjnej tych ośrodków w celu trwałej poprawy ich bazy ekonomicznej. Wśród silnych stron i szans wynikających z dostępu do środków europejskich, które zauważone zostały przez co najmniej połowę badanych samorządów, znajduje się jeszcze możliwość poprawy pozycji konkurencyjnej miasta. Dostrzeganie potrzeby kształtowania i wzmacniania pozycji konkurencyjnej miasta w warunkach postępującej globalizacji i integracji międzynarodowej uznać trzeba za bardzo pożądane. Szkoda jednak, że nie jest to powszechna korzyść wynikająca z dostępu do środków europejskich, którą wskazują przedstawiciele administracji samorządowej ośrodków regionalnych. Może to sugerować tendencje do wykorzystywania tych środków w zbyt dużym stopniu dla realizacji działań prorozwojowych ukierunkowanych na mieszkańców w perspektywie krótkookresowej, w wielu przypadkach ograniczających się do efektów popytowych i przynoszących wzrost obciążeń budżetowych wynikających z renty użytkowania nowych obiektów, w stosunku do działań prorozwojowych ukierunkowanych na inwestorów, co mogłoby przynosić trwałe i długookresowe efekty podażowe. Wśród pozostałych

korzyści, wskazywanych mniej powszechnie w grupie badanych ośrodków, wymienić należy: możliwość poprawy atrakcyjności turystycznej, promocję i współpracę międzynarodową, rozwój kapitału ludzkiego, poprawę funkcjonowania administracji, poprawę warunków środowiskowych oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Pozostałe silne strony i szanse wskazywane przez respondentów należą do postrzeganych indywidualnie. Szkoda, że w tej grupie znalazły się korzyści związane z kształtowaniem zewnętrznego wymiaru polityki miejskiej, na które uwagę zwrócili jedynie przedstawiciele Torunia. Mają one bowiem podstawowe znaczenie w poprawie spójności wewnętrznej regionów poprzez zwiększanie zasięgu oddziaływania rozwojowego ich stolic w stosunku do bliższego i dalszego ich otoczenia. Świadczy to o nieskutecznej realizacji założeń polskiej polityki rozwoju, która zakłada wykorzystanie ośrodków regionalnych i subregionalnych w zmniejszaniu różnic rozwojowych poprzez wzmacnianie ich relacji funkcjonalnych, zgodnie z założeniami tworzenia warunków dla rozprzestrzenienia się procesów rozwojowych. Opinie respondentów na temat słabych stron i zagrożeń wynikających z dostępu do środków europejskich są bardziej zbieżne⁴. Powszechnie wskazywanym zagrożeniem przez reprezentantów samorządów ośrodków regionalnych jest wzrost zadłużenia budżetów lokalnych wynikający z angażowania środków inwestycyjnych do zapewnienia wkładów własnych dla potrzeb realizacji projektów europejskich. Dostęp do środków europejskich traktowany jest jako czasowa szansa na podejmowanie przedsięwzięć niemożliwych do wykonania w warunkach budżetów lokalnych jakimi dysponuje samorząd terytorialny w Polsce. Dotyczy to nawet ośrodków regionalnych, które mając status miast na prawach powiatu, charakteryzują się relatywnie najlepszą sytuacją finansową. W konsekwencji aktywne w procesie inwestycyjnym wykorzystującym europejskie środki publiczne samorządy, przy niewystarczających środkach własnych, zwiększają poziom zadłużenia budżetowego. Skutkuje to w wielu przypadkach niebezpiecznym poziomem zadłużenia przekraczającym ustawowo dopuszczalny próg określony w ustawie o finansach publicznych⁵. Ponadto przedstawiciele samorządów terytorialnych ośrodków regionalnych zwracają uwagę na nieefektywne i zmienne procedury administracyjne obowiązujące w realizacji oraz rozliczaniu projektów, wśród których szczególnie dotkliwy jest fakt powtarzających się opóźnień w rozpatrywaniu wniosków o płatność, pogłębiający wskazane już problemy finansowe. Bardzo istotnym zagrożeniem, równie powszechnie wskazywanym przez respondentów, jest zwiększające się uzależnienie od środków europejskich i ukierunkowania interwencji finansowanej z tych środków. Z jednej strony zwrócenie uwagi na ten fakt ocenić należy pozytywnie, z drugiej jednak strony powstaje pytanie, dlaczego samorząd terytorialny, widząc to zagrożenie, swoimi decyzjami pogłębia jego skalę. Wydaje się, że wynika to jednak z uwarunkowań zewnętrznych, niezależnych od samorządów terytorialnych, a będących

⁴ Przedstawiciele władz samorządowych Kielc i Lublina nie udzielili odpowiedzi w analizowanym zakresie.

⁵ Należy zwrócić uwagę, że dostęp do środków europejskich nie powinien być traktowany jako jedyna przyczyna pogłębiającego się zadłużenia budżetów ośrodków regionalnych w Polsce (Churski i in. 2016).

efektem zasad ich finansowania określonych ustawą oraz niebezpiecznej praktyki programowania polityki rozwoju w Polsce w zbyt dużym stopniu podporządkowanej priorytetom europejskim, a w zbyt małym stopniu uwzględniającym specyficzne potrzeby poszczególnych terytoriów, zgodnie z podejściem *place-based policy*. Pozostałe zagrożenia wymieniane przez respondentów mają charakter pojedynczych wskazań. Wśród nich znajdują się takie, jak: wzrost bezrobocia, obniżenie konkurencyjności gospodarki, trudności kooperacyjne z partnerami. Dwa pierwsze są zgodne z dobrze rozpoznanymi prawidłowościami związanymi ze zmniejszaniem się udziału mechanizmu rynkowego w warunkach pogłębiającej się interwencji publicznej. Trzecie wskazanie może świadczyć o występujących w praktyce polskich uwarunkowań prawnych i administracyjnych barierach wdrażania zasady *multilevel governance*, zwłaszcza w realiach zasad regulujących wykorzystanie środków europejskich.

Drugim wymiarem oceny dostępu do środków europejskich przez władze samorządowe ośrodków regionalnych w Polsce jest subiektywny ranking zrealizowanych projektów przy wsparciu tymi środkami. W tym zakresie respondenci zostali poproszeni o wybranie pięciu, ich zdaniem najważniejszych dla rozwoju, projektów które zostały zrealizowane w pierwszej perspektywie budżetowej (2004–2006), drugiej perspektywie budżetowej (2007–2013) oraz w całym analizowanym okresie (2004–2014). Zadanie to w ocenie niektórych respondentów było trudne do realizacji. Przedstawiciele Wrocławia stwierdzili, że nie są w stanie określić takiego rankingu w żadnym z powyższych okresów, a wszystkie projekty uważają za równie istotne. Respondenci reprezentujący Białystok nie udzielili odpowiedzi na to pytanie. Przedstawiciele Kielc i Szczecina błędnie zinterpretowali pytanie dotyczące zestawienia zbiorczego dla całego badanego okresu, a respondenci z Gorzowa Wielkopolskiego, udzielając odpowiedzi dla poszczególnych podokresów, nie udzielili jej w zakresie odnoszącym się do całego dziesięciolecia. Wskazane problemy mogą świadczyć o zbyt dużym upolitycznieniu polityki rozwoju. Trudno inaczej interpretować fakt braku możliwości wskazania najważniejszych projektów rozwojowych przez wszystkich przedstawicieli administracji samorządowej badanych ośrodków, odpowiedzialnej przecież za programowanie i realizację polityki rozwoju na poziomie lokalnym. W okresie realizacji pierwszej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej, w której uczestniczyła Polska (2004–2006), wśród najważniejszych projektów zrealizowanych w analizowanych miastach znajdują się przede wszystkim przedsięwzięcia infrastrukturalne z zakresu: transportu, ochrony środowiska, przygotowania terenów inwestycyjnych oraz obsługi inwestora. Udział infrastruktury transportowej w ocenianym zestawieniu jest największy w przypadku Gdańska, Poznania, Szczecina i Warszawy (cztery na pięć projektów wskazanych w rankingu). Należy również zwrócić uwagę na fakt, że projekty dotyczące rozwoju infrastruktury transportowej uznane zostały za najważniejsze przez większość przedstawicieli samorządu terytorialnego ośrodków regionalnych biorących udział w badaniu. Infrastruktura ochrony środowiska eksponowana jest przez przedstawicieli Bydgoszczy, Krakowa, Rzeszowa i Zielonej Góry. W przypadku pierwszego i ostatniego miasta projekt z tego zakresu został wskazany jako najważniejszy

dla rozwoju w latach 2004–2006. Rozwój infrastruktury związanej z przygotowaniem terenów inwestycyjnych oraz obsługi inwestora uznano za najważniejszy w Katowicach. Zdecydowanie rzadziej wskazywane były projekty dotyczące infrastruktury społecznej związanej z rozwojem funkcji kulturalnych, turystycznych, sportowych oraz ochrony zdrowia. Występują one w zestawieniach zaproponowanych przez przedstawicieli: Kielc, Torunia (po dwa projekty w rankingu) oraz Łodzi, Olsztyna, Opola, Poznania, Szczecina i Zielonej Góry (pojedyncze projekty w rankingu). Jedynym projektem w pełni miękkim podanym w ocenianym zestawieniu jest system stypendialny dla uczniów i studentów wskazany na piątej lokacie rankingu przez samorząd terytorialny Katowic. W okresie realizacji drugiej analizowanej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej (2007–2013) nie zauważa się istotnych zmian w zidentyfikowanych trendach. W strukturze wskazywanych przez przedstawicieli ośrodków regionalnych projektów uznanych za najważniejsze dla rozwoju dominują przedsięwzięcia infrastrukturalne dotyczące transportu (Lublin, Łódź, Rzeszów, Bydgoszcz, Gdańsk, Kielce, Szczecin, Toruń, Warszawa, Zielona Góra – odpowiednio po cztery i trzy projekty). Nadal ta kategoria projektów wskazywana jest najczęściej na pierwszej pozycji rankingu. Istotne znaczenie utrzymują projekty z zakresu rozwoju infrastruktury ochrony środowiska. Trzy miasta: Bydgoszcz, Kraków, Poznań uznały je za najważniejsze w rankingu dla analizowanego okresu. Zmniejszył się natomiast udział projektów infrastrukturalnych ukierunkowanych na przygotowanie terenów pod inwestycje oraz obsługę inwestora. Zostały one jednak zauważone w rankingu Kielc, Opola, Torunia i Olsztyna. Nieznacznie zwiększył się udział infrastruktury społecznej związanej przede wszystkim z rozwojem funkcji kulturalnych. Nadal jako pojedyncze w proponowanym przez respondentów rankingu występują projekty o charakterze miękkim. Ponownie typowy dla tej kategorii przedsięwzięć projekt wskazały Katowice – „Diagnoza problemów społecznych i monitoring aktywizacji polityki rozwoju zasobów ludzkich w Katowicach”. Podsumowaniem analizy w przedmiotowym wymiarze oceny dostępu do środków europejskich przez samorząd ośrodków regionalnych w Polsce jest ranking całościowy projektów dla lat 2004–2014 (tab. 5). W jego strukturze dominują w sposób jednoznaczny projekty zrealizowane w drugiej perspektywie budżetu unijnego – 2007–2013 (85% ogółu). Można przyjąć, że przyczyną tego stanu jest fakt dysponowania większymi środkami finansowymi w tym okresie w stosunku do pierwszej, niepełnej perspektywy, której relatywnie niższy budżet był determinowany datą wejścia Polski do Unii Europejskiej. Samorządy terytorialne, w tym badanych ośrodków regionalnych, przygotowały wówczas przedsięwzięcia inwestycyjne o wyższej wartości, a zatem o większym zakresie i oddziaływaniu na procesy rozwojowe. Zwraca uwagę również fakt, że w zestawieniu zbiorczym znajdują się projekty nie zawsze uwzględnione we wcześniej tworzonych zestawieniach dla podokresów, które z założenia przyporządkowano do perspektywy 2004–2006. Zidentyfikowany duży udział projektów infrastrukturalnych postrzeganych jako najważniejsze dla wspierania procesów rozwojowych w badanych ośrodkach stanowi konsekwencję dążenia do maksymalnego wykorzystania dostępu do środków europejskich w podkreślanym przez respondentów wzroście możliwości inwestycyjnych

Tabela 5. Ranking najważniejszych projektów realizowanych przez samorząd terytorialny ośrodków regionalnych w latach 2004–2013

Miasto	Proponowany ranking projektów				
	1	2	3	4	5
Białystok	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Bydgoszcz	Bydgoski System Wodny i Kanalizacyjny II etap	Budowa Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych dla Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego	Budowa linii tramwajowej do dzielnicy Fordon wraz z przebudową układu drogowego	Budowa ul. Ogińskiego w Bydgoszczy na odcinku od ul. Powstańców Wielkopolskich do ul. Wojska Polskiego wraz z obiektami inżynierskimi i dojazdami	Bydgoski Wezeł Wodny - rewitalizacja bulwarów i nabrzeży, polegająca na przebudowie i budowie umocnień nabrzeży, przebudowie ścieżek rowerowych i pieszych, budowie obiektów małej architektury, przebudowie układu komunikacyjnego i budowie przystanków tramwaju wodnego – I etap
Gdańsk	Połączenie dróg krajowych – Trasa Sucharskiego	Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk – Trasa Słowackiego	Gdański Projekt Komunikacji Miejskiej	Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Kanał Raduni	Budowa Trasy W-Z w Gdańsku, odcinek Jabłontowa-Kartuska
Gorzów Wlkp.**	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Katowice	System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej SEKAP	Budowa siedziby Narodowej Orkiestry Symfonicznej Polskiego Radia w Katowicach	Międzynarodowe Centrum Kongresowe w Katowicach	Połączenie drogowe ul. Grudmanna (d. Stęślickiego) z ul. Sądową w Katowicach	Diagnoza problemów społecznych i monitoring aktywizacji polityki rozwoju zasobów ludzkich w Katowicach
Kielce****	x	x	x	x	x
Kraków	Program gospodarki odpadami komunalnymi w Krakowie	Zintegrowany transport publiczny w aglomeracji krakowskiej – etap I i II	Centrum Kongresowe (rondo Grunwaldzkie)	System ciepłowniczy miasta Krakowa	Gospodarka wodno-ściekowa w Krakowie – etapy II i III

Miasto	1	2	3	4	5
Lublin	Infrastruktura dla strefy ekonomicznej na Felinie w Lublinie	Połączenie stref gospodarczych w Lublinie	Budowa drogi dojazdowej do węzła drogowego „Dąbrowica” obwodnicy miasta Lublina w ciągu dróg ekspresowych S12, S17 i S19	Zintegrowany System Miejskiego Transportu Publicznego w Lublinie	Renowacja Teatru Starego w Lublinie
Łódź	Węzeł Multimodalny przy Dworcu Łódź Fabryczna	Rewitalizacja EC-1 i jej adaptacja na cele kulturalno-artystyczne	Rozbudowa i modernizacja trasy tramwajowej w relacji Wschód-Zachód (Retkinia-Olechów) wraz z systemem zasilania oraz obszarowego sterowania ruchem	Budowa drogi krajowej nr 1 „Trasa Górną” na odcinku od ul. Jana Pawła II do ul. Rzgowskiej – etap II odc. Paradna-Pabianicka	Łódzki Tramwaj Regionalny Zgierz-Łódź-Pabianice; modernizacja transportowej osi aglomeracji łódzkiej
Olsztyn	Modernizacja i rozwój zintegrowanego systemu transportu zbiorowego w Olsztynie	System zagospodarowania odpadów komunalnych w Olsztynie. Budowa zakładu unieszkodliwiania odpadów	Budowa i uruchomienie Olsztyńskiego Parku Naukowo-Technologicznego	Budowa całorocznej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej nad Jeziorem Krzywym w Olsztynie	Gospodarka wodno-ściekowa w Olsztynie
Opole	Budowa obwodnicy północnej dla miasta Opola	Utworzenie Narodowego Centrum Polskiej Piosenki poprzez przebudowę Amfiteatru Tysiąclecia w Opolu	Zwiększenie atrakcyjności turystycznej miasta Opola poprzez zagospodarowanie terenów wzdłuż Odry (Odra Urzeka)	Zakup taboru autobusowego na potrzeby komunikacji miejskiej w Opolu	Modernizacja Biblioteki Miejskiej
Poznań	System gospodarki odpadami dla miasta Poznania	Odnowa infrastruktury transportu publicznego w związku z organizacją EURO 2012	Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej dla ochrony zasobów wodnych w Poznaniu i okolicach	Port lotniczy Poznań-Ławica – rozbudowa i modernizacja infrastruktury lotniskowej i portowej	Przebudowa ul. Głogowskiej w Poznaniu od autostrady A2 do węzła Górczyn – etap I od autostrady A2 do Strumienia Junikowskiego

Rzeszów	Budowa systemu integrującego transport publiczny miasta Rzeszowa i okolic	Budowa drogi krajowej łączącej obwodnicę północną miasta Rzeszowa z drogą ekspresową S19 i autostradą A4	Przebudowa ulic Rzeszowa w ciągu drogi krajowej nr 4 – dostosowanie do wymogów UE	Poprawa funkcjonowania komunikacji publicznej w centrum Rzeszowa poprzez ograniczenie ruchu tranzytowego i wprowadzenie strefy płatnego parkowania	Program poprawy wody pitnej dla aglomeracji rzeszowskiej
Szczecin****	X	X	X	X	X
Toruń	Budowa mostu drogowego w Toruniu wraz z drogami dojazdowymi	Gospodarka wodno-ściekowa na terenie miasta Torunia	Integracja systemu transportu miejskiego z zakupem taboru tramwajowego w Toruniu – BiT City	Lokalny Program Rewitalizacji na lata 2007–2015	Centrum Nowoczesności
Warszawa	Budowa I linii metra od stacji B20 do stacji A23 wraz z budową WK „Młociny”	II linia metra w Warszawie – prace przygotowawcze, projekt i budowa odcinka centralnego wraz z zakupem taboru	Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie	Budowa Centrum Nauki Kopernik w Warszawie	Warszawski Węzeł Wodno-Rowerowy „Pedałuj i Płyn” (bike & sail) – etap I
Wrocław*****	X	X	X	X	X
Zielona Góra	Budowa Centrum Rekreacyjno-Sportowego w Zielonej Górze	Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze	Gospodarka ściekowa na terenie Zielonej Góry	Rozbudowa i modernizacja systemu gospodarki odpadami dla rejonu Zielonej Góry	Przebudowa i modernizacja dróg

*przedstawiciele UM Białystok nie udzieliłi odpowiedzi na to pytanie; **przedstawiciele miasta Gorzowa Wlkp. nie udzieliłi odpowiedzi na to pytanie; ***przedstawiciele miasta Kielc wskazali, że ich ranking dla okresu 2004–2013 jest identyczny jak dla dwóch podokresów 2004–2006 i 2007–2013, nie podejmując jednak decyzji, które z 10 projektów z tych okresów są ich zdaniem najważniejsze w zestawieniu zbiorczym; ****przedstawiciele Miasta Szczecina wskazali projekty planowane do realizacji w okresie 2014–2020, błędnie interpretując pytanie; *****przedstawiciele UM Wrocławia uznali za niemożliwe ustalenie rankingu ważności projektów

projekt realizowano przy wsparciu środkami perspektywy 2004–2006
projekt realizowano przy wsparciu środkami perspektywy 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych zrealizowanych w ramach projektu Rola środków europejskich dla rozwoju miejskich ośrodków regionalnych Polski – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej.

samorządu. Ograniczenia budżetów lokalnych ukierunkowują projekty współfinansowane z tych środków na realizację najbardziej kosztowych przedsięwzięć inwestycyjnych, które występują z racji poziomu kapitałochłonności w obszarze transportu i ochrony środowiska, rzadziej odnosząc się do innych kategorii infrastruktury, a już praktycznie nie występując w kategorii projektów miękkich. Zaobserwowana nieznaczna tendencja do wzrostu udziału projektów z zakresu infrastruktury społecznej w drugiej z rozpatrywanych perspektyw budżetowych może z jednej strony świadczyć o uzupełnieniu najważniejszych braków dotyczących infrastruktury transportowej i ochrony środowiska przez większość badanych ośrodków w latach 2004–2006, z drugiej zaś strony może być konsekwencją braku możliwości kontynuacji tego rodzaju projektów ze względu na deficyt finansów publicznych uniemożliwiający pokrycie wkładu własnego w projektach o wysokiej wartości ogółem. Może ona jednak również wynikać z konieczności poprawy poziomu i warunków życia mieszkańców ośrodków subregionalnych, które w obliczu dotykającego ich w coraz większym zakresie zjawiska postępującej depopulacji i zaznaczającego się procesu kurczenia miasta w ten sposób próbują odwrócić te negatywne tendencje (Stryjakiewicz 2014). Nie zmienia to jednak generalnego wniosku, wskazującego na zasadniczy prymat dużych projektów infrastrukturalnych nad innymi kategoriami przedsięwzięć, które zostały zrealizowane przez samorząd ośrodków subregionalnych w Polsce w badanym okresie i są postrzegane jako najistotniejsze dla wspierania procesów rozwoju tych jednostek. Starając się zrozumieć i zaakceptować zidentyfikowaną asymetrię w zgodzie z wyżej wskazanymi uzasadnieniami, nie można jednak nie zwrócić uwagi na fakt pomijania wśród postrzeganych za najważniejsze dla rozwoju projektów ukierunkowanych na rozwój kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Może to prowadzić do niebezpieczeństwa przeinwestowania infrastrukturalnego skutkującego wysokimi kosztami wynikającymi z renty użytkowania zrealizowanych obiektów niegenerujących długookresowych efektów podażowych.

Zakończenie

Podsumowanie wyników oceny przygotowania instytucjonalnego i programowego ośrodków regionalnych do pozyskiwania środków europejskich pozwala dokonać dwuwymiarowej typologii tych jednostek. Z jednej strony uwzględnia ona efekty dokonanej oceny przygotowania instytucjonalnego, a z drugiej rezultaty oceny przygotowania programowego, prowadząc do wydzielenia czterech typów ośrodków regionalnych w Polsce (patrz tab. 6). Pierwszy typ obejmuje miasta charakteryzujące się wysokimi wartościami oceny w obu wymiarach. Należą do nich zarówno największe miasta Polski: Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk, jak i mniejsze ośrodki regionalne, takie jak: Kielce, Olsztyn i Rzeszów. Drugi typ stanowią ośrodki regionalne ocenionej najniżej w dwóch wymiarach. Są to duże miasta będące ośrodkami regionalnym w różnych częściach kraju: Białystok, Bydgoszcz, Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra. Warto zauważyć, że dwa z nich są stolicami administracyjnymi jednego regionu – województwa lubuskiego. W po-

Tabela 6. Typologia ośrodków regionalnych pod względem przygotowania instytucjonalnego i programowego do pozyskiwania środków europejskich w latach 2004–2013

		Poziom przygotowania instytucjonalnego	
		wysoki	niski
Poziom przygotowania programowego	wysoki	Gdańsk, Kielce, Kraków, Olsztyn, Poznań, Rzeszów, Wrocław	Katowice, Lublin, Warszawa, Toruń, Szczecin
	niski	Łódź Opole	Białystok, Bydgoszcz, Gorzów Wlkp., Zielona Góra

Źródło: opracowanie własne.

zostałych dwóch typach sklasyfikowano ośrodki charakteryzujące się zróżnicowaną sytuacją w zakresie przygotowania instytucjonalnego i programowego do pozyskiwania środków europejskich. W przypadku Łodzi i Opola wskazano na wysoki poziom przygotowania instytucjonalnego przy relatywnie niskim przygotowaniu programowym, natomiast w przypadku: Katowic, Lublina, Warszawy, Torunia i Szczecina zidentyfikowano odwrotną sytuację, tj. lepsze przygotowanie programowe przy relatywnie niskim przygotowaniu instytucjonalnym. Uzyskane wyniki wskazują na brak związku między poziomem przygotowania instytucjonalno-programowego do pozyskiwania środków europejskich a wielkością miasta. Potwierdzają one zatem przedstawiane w literaturze prawidłowości, zgodnie z którymi o jakości uwarunkowań instytucjonalnych polityki rozwoju w największym stopniu decydują walory kapitału ludzkiego i społecznego zaangażowanego w realizację przedmiotowych zadań (Amin, Thrift 1995, Amin 1999, Rodriguez-Pose, Garcilazo 2013). Ich zróżnicowanie nie wykazuje zauważalnych związków z wielkością i położeniem geograficznym danej jednostki administracyjnej. Jest determinowane wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami pracowników, a w wielu przypadkach również, może nawet przede wszystkim – osobowością lidera kierującego danym samorządem lub/i jego komórkami organizacyjnymi (Beer, Clower 2014, Beer, Lester 2015). Na podkreślenie zasługuje też fakt, że stworzona typologia ośrodków regionalnych pod względem ich przygotowania instytucjonalno-programowego do pozyskiwania środków europejskich nie wykazuje silnych związków ze zróżnicowaniem wielkościowym tej absorpcji, zarówno pod względem liczby, jak i wartości projektów współfinansowanych z tych źródeł przez te miasta (Churski i in. 2016). Potwierdza to wskazywane w literaturze przedmiotu prawidłowości, zgodnie z którymi uwarunkowania instytucjonalne mają relatywnie mniejsze znaczenie w kształtowaniu poziomu skuteczności interwencji polityki spójności na obszarach nowych państw członkowskich charakteryzujących się niższym stopniem rozwoju (nawet w przypadku ich obszarów polaryzacji rozwoju do których należą ośrodki regionalne), w stosunku do le-

piej rozwiniętych terenów państw i regionów Unii Europejskiej (Rodríguez-Pose 2013, Rodríguez-Pose, Garcilazo 2015). Sytuacja rozwojowa ośrodków regionalnych w Polsce determinuje również ocenę ich władz samorządowych na temat dostępu do środków polityki spójności. Możliwość skorzystania z tej kategorii środków publicznych postrzegana jest przez samorząd terytorialny ośrodków regionalnych w Polsce jako istotna szansa na poprawę możliwości inwestycyjnych, które ukierunkowuje się przede wszystkim na realizację wysokonakładowych projektów infrastrukturalnych. Mają one na celu minimalizację istotnych deficytów infrastrukturalnych cały czas stanowiących wyzwanie dla kształtowania optymalnych warunków dla rozwoju gospodarczego oraz poprawy poziomu życia mieszkańców tych miast. Tej pozytywnej ocenie towarzyszy świadomość występujących zagrożeń, wśród których za najważniejsze uznać należy niebezpieczeństwo uzależnienia polityki rozwoju i związanej z nią aktywności inwestycyjnej od ukierunkowania merytorycznego i przestrzennego środków europejskich. Innym ważnym zagrożeniem jest także możliwość pogłębiania się deficytu budżetowego, co jest konsekwencją koniecznego zabezpieczenia środków na wkład własny. Jak już wskazano, nie jest to jednak następstwem wyłącznie szerokiego dostępu do środków pomocowych polityki spójności.

Literatura

- Amin A. 1999. An institutionalist perspective on regional economic development. *International Journal of Urban & Regional Research*, 23(2): 365–378.
- Amin A., Thrift N. 1995. Globalisation and institutional thickness. [W:] P. Healey D., Cameron, S. Avaoudi, S. Graham, C. Madani-Pour (red.), *Managing cities: The New Urban context*. Chichester, NY, s. 91–108.
- Baslé M. 2006. Strengths and weaknesses of European Union policy evaluation methods: ex-post evaluation of Objective 2 1994–99, *Regional Studies*, 40(2): 225–235.
- Beer A., Clower T. 2014. Mobilising leadership in cities and regions. *Regional Studies*. *Regional Science* (<http://rsa.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21681376.2013.869428>).
- Beer A., Lester L. 2015. Institutional thickness and institutional effectiveness: developing regional indices for policy and practice in Australia. *Regional Studies*, *Regional Science*, 2, 1: 204–227.
- Bradley J. 2006. Evaluating the impact of European Union cohesion policy in less developed countries and regions. *Regional Studies*, 40(2): 189–199.
- Bukowski M., Pelle D., Saj W.M. 2008. Wpływ funduszy unijnych na gospodarkę Polski w latach 2004–2020. Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- Chen H.T. 1990. *Theory driven evaluation*. Sage, Newbury CA.
- Churski P. 2014. The impact of EU funds on the development of Poznań against the background of selected cities in Poland – an attempt to assess changes during the first decade of membership in the European Union. [W:] P. Churski, T. Strykiewicz (red.), *Poznań – An attempt to assess changes during 10 years of membership in the European Union*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 17–28.
- Churski P., Borowczak A. 2010. Effectiveness of interventions co-financed by the EU structural funds in Wielkopolska in years 2004–2006. *Quaestiones Geographicae*: 85–102.
- Churski P., Perdał R., Herodowicz T. 2016. Rola środków polityki spójności pozyskiwanych przez samorząd terytorialny w rozwoju społeczno-gospodarczym ośrodków regionalnych w Polsce. *Samorząd Terytorialny*, 7 (w druku).
- Churski P., Strykiewicz T. 2014. (red.) *Poznań – An attempt to assess changes during 10 years of membership in the European Union*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

- Chrościcka A., Płachecki T., Sternik A. 2005. Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Raport dla Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty w Ministerstwie Gospodarki i Pracy. Warszawa.
- Farole T., Rodríguez-Pose A., Storper M. 2011. Human geography and the institutions that underlie economic growth. *Progress in Human Geography*, 35, 1: 58–80.
- Gorzela G. 2014. Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy. „*Studia Regionalne i Lokalne*” 3/57: 5–25.
- Misiąg J., Misiąg M., Tomalak M. 2013. Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia. Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów.
- Olejniczak K. 2009. Praktyka ewaluacji efektów programów rozwoju regionalnego – studium porównawcze. Raporty i Analizy EUROREG 2. Warszawa.
- Rodríguez-Pose A. 2013. Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, 47,7: 1034–1047. DOI: 10.1080/00343404.2012.748978.
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E. 2013. Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *OECD Regional Working Papers*, 12. OECD, Paris.
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E. 2015. Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, 49, 8: 1274–1290. DOI: 10.1080/00343404.2015.1007933.
- Scriven M. 1982. *The logic of evaluation*. Sage. Newbury.
- Scriven M. 1992. *Evaluation thesaurus*. Sage. Newbury.
- Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities, *Regional and Urban Policy*, European Commission, July, Brussels.
- Strykiewicz T. (red.) 2014. Kurczenie się miast w Europie środkowo-wschodniej. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Szara K. 2012. Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 27: 175–187.
- Williamson O.E. 1981. The Economics of Organization. The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*, 87(3): 548–577.
- Zając J., Wojewódzka A., Stawicki M. 2009. Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje. SGGW, Warszawa (http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/rrit_063.pdf).

Preparation of local government in regional centers in Poland to the absorption of EU cohesion policy

Abstract: The aim of the study is to assess the degree of the institutional and program preparation of local governments in regional centers in Poland to the absorption of EU cohesion policy and to identify the opinion of the representatives of the governments of the consequences resulting from access to these resources. The article contains the partial results of the research project “The role of the European funds for the development of Polish cities – 10 years of membership in the European Union” carried out by a team of Department of Analysis of the Regional Institute of Socio-Economic Geography and Spatial Management, Adam Mickiewicz University in Poznan, under which in the period May 2014–January 2015 was conducted field study using survey techniques.

Key words: local government, institutional and programming arrangements, absorption, European funds, cohesion, regional centers, Poland