

# JAKI MODEL POLITYKI REGIONALNEJ – POLARYZACYJNY CZY WYRÓWNAWCZY?

Dorota WYSZKOWSKA<sup>1</sup>

## 1. Wstęp

Poziom rozwoju niektórych krajów jest dość zróżnicowany. Jednakże jeszcze większe dysproporcje występują pomiędzy regionami poszczególnych krajów, jak i wewnątrz nich. Unia Europejska dostrzegła problem tego zróżnicowania, coraz więcej uwagi poświęcając polityce spójności. Ma to zwłaszcza wymierny wyraz w ilości środków przeznaczanych na jej realizację. Warto wspomnieć, iż w obecnym okresie programowania po raz pierwszy na działania, podejmowane w ramach polityki spójności, przeznaczono z budżetu unijnego podobną wielkość środków co na wspólną politykę rolną, dominującą dotychczas w budżecie Wspólnoty.

Unia, prowadząc wspólnotową politykę spójności, nie wypiera jednak działań poszczególnych krajów w tym zakresie, pozostawiając im swobodę w realizacji krajowych polityk rozwoju, w tym rozwoju poszczególnych regionów. Działania krajowe zmierzające do rozwoju województw są prowadzone zwłaszcza w ramach polityki intraregionalnej, czyli tej, za którą jest odpowiedzialny głównie samorząd województwa. Należy jednak pamiętać, iż regiony Polski są także znacznie zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju, przejawiającym się między innymi w poziomie środków finansowych, którymi dysponują. Generalnie, należy przyjąć, iż województwa bogatsze dysponują znacznie większymi środkami umożliwiającymi im dalszy rozwój, natomiast regiony biedniejsze posiadają ograniczone środki. Mimo wprowadzenia subwencjonowania regionów biedniejszych ze środków regionów bogatszych (subwencja równoważąca), wielkość środków, którymi dysponują województwa, jest znacząco zróżnicowana. Stąd pojawia się pytanie o to, w jakim zakresie państwo powinno wspomagać rozwój kraju w aspekcie terytorialnym? Czy powinno wspierać województwa charakteryzujące się słabym poziomem rozwoju, czy też, wręcz przeciwnie, regiony najbogatsze? Pytanie to pojawia się nie tylko w kontekście ogólnego rozwoju kraju, ale także w kontekście etyki postępowania, przejawiającej się w stosowaniu zasady solidarności społecznej i gospodarczej. W każdym kraju podmioty polityki regionalnej muszą odnieść się do klasycznych dylematów polityki regionalnej, do których można zaliczyć [Gorzela 2007]:

---

<sup>1</sup> Dr Dorota Wyszowska – Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku.

- równość czy wydajność?
- pomoc społeczna czy rozwój?
- krótko- czy długookresowe efekty? Presja polityczna na szybkie efekty czy długotrwała konkurencyjność?
- pomoc miejscom czy pomoc ludziom/podmiotom?
- rozproszenie czy koncentracja? Równo rozdzielać pomoc czy koncentrować ją na obiecujących przedsięwzięciach?

Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, jaki model polityki regionalnej jest realizowany w Polsce – wyrównawczy czy polaryzacyjny?

## 2. Modele polityki regionalnej

W teorii polityki regionalnej wymienia się dwa modele polityki regionalnej, a mianowicie: decentralistyczno-polaryzacyjny oraz centralistyczno-wyrównawczy.

Pierwszy z nich polega na wspieraniu regionów najbardziej rozwiniętych w celu podwyższenia ich konkurencyjności, aby stały się one tzw. „lokomotywami rozwoju” pozostałych regionów. Podejście to charakteryzuje się zwłaszcza: dominacją programów regionalnych i horyzontalnych, przypisaniem regionom rezydualnych kompetencji w zakresie rozwoju regionalnego oraz uznawaniem autonomii polityki przestrzennej i polityki regionalnej. Natomiast istotą modelu centralistyczno-wyrównawczego jest wspieranie regionów najslabiej rozwiniętych, aby osiągnęły wielkości ekonomiczne i społeczne zbliżone do średniej innych regionów. Model ten zakłada dominację programów sektorowych, przypisywanie rządowi rezydualnych kompetencji w zakresie rozwoju regionalnego oraz uznawanie nadrzędności polityki przestrzennej nad regionalną.

Oba modele stanowią pewne uproszczenie rzeczywistości i generalnie nie są stosowane w czystej postaci w żadnym z krajów. Można jednak zauważyć, iż model zbliżony do polaryzacyjnego najczęściej występuje w krajach charakteryzujących się dość wysokim poziomem rozwoju, gdzie regiony biedniejsze są stosunkowo bogate i nie występują w nich istotne niedobory infrastrukturalne, utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej czy też życie mieszkańców. Model wyrównawczy jest stosowany zaś głównie w krajach o niskim poziomie rozwoju, gdzie nie można dopuścić do dalszego pogłębiania się istniejących dysproporcji, doprowadzając do pojawiania się napięć społecznych. Niekorzystne warunki życia oraz niski status gospodarczy powodują, iż w przypadku pominięcia tych regionów we wsparciu pomocowym państwa może dojść do nadmiernej marginalizacji regionów i ich wykluczenia.

Ze względu na fakt, iż w zasadzie polityka regionalna w Polsce, przy obecnych uwarunkowaniach budżetowych, jest realizowana, przy wykorzystaniu środków z bezzwrotnej pomocy UE oraz innych źródeł zagranicznych, stąd dla określenia stosowanego modelu polityki regionalnej w Polsce zostanie przeanalizowany podział środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w dwóch kolejnych okresach programowania.

### 3. Środki pomocy unijnej w ujęciu regionalnym w latach 2004 – 2006

W poprzedniej perspektywie finansowej, tj. 2004 – 2006, Polska otrzymała łącznie ponad 12,8 mld euro z budżetu Wspólnoty, co stanowiło ważny bodziec do rozwoju gospodarczego i społecznego kraju oraz wyraźne wsparcie w procesie niwelowania zapóźnień rozwojowych wobec innych członków UE, także w układzie regionalnym. Jak nie trudno przewidzieć, pozyskane przez Polskę środki zostały rozdysponowane na wsparcie poszczególnych regionów w zróżnicowanej wysokości. Poziom zaangażowanych środków był uzależniony od poziomu PKB na mieszkańca – ze wskazaniem preferencji dla obszarów, na których poziom PKB na mieszkańca nie przekraczał 80% średniej krajowej, oraz od stopy bezrobocia – ze wskazaniem preferencji dla obszarów, na których stopa bezrobocia z ostatnich trzech lat przekraczała 150% średniej krajowej. Nieco odmiennie kształtowały się kryteria podziału funduszy w programie skierowanym w stronę rozwoju polskich województw – *Zintegrowanym Programie Rozwoju Regionalnego*, w którym środki podzielono na podstawie trzech kryteriów, a mianowicie:

- 80% środków podzielono pomiędzy wszystkie województwa, proporcjonalnie do liczby mieszkańców;
- 10% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PKB na mieszkańca z trzech lat był niższy niż 80% średniego poziomu PKB na mieszkańca w kraju;
- 10% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców w powiatach, w których średnia stopa bezrobocia z trzech ostatnich lat przekraczała 150% średniej krajowej stopy bezrobocia.

Przyjęte kryteria podziału środków spowodowały podział środków na poszczególne województwa, zaprezentowany w tabeli 1. i na mapie 1.

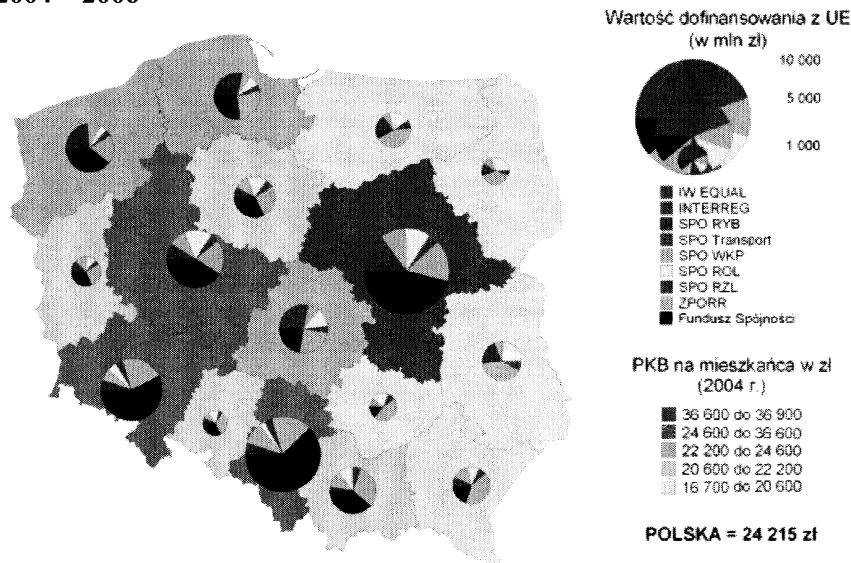
Analizując przedstawioną mapę 1., można zauważyć, iż wielkość środków skierowanych do polskich regionów była dodatnio skorelowana z wielkością PKB *per capita*. Regiony charakteryzujące się najwyższym poziomem PKB na mieszkańca (mazowieckie, śląskie, dolnośląskie i wielkopolskie) otrzymały jednocześnie największą ilość środków. Bardzo podobnie ukształtowała się wielkość pomocy w przeliczeniu na 1 mieszkańca (patrz: tabela 1.).

**Tabela 1. Układ regionalnych PKB oraz dofinansowania UE w latach 2004 – 2006**

Województwo	PKB na 1 mieszkańca w zł	Wartość dofinansowania ogółem		Wartość dofinansowania na 1 mieszkańca		Struktura dofinansowania według programów, inicjatyw oraz Funduszu Spójności								
		w mln zł	%	w zł	%	IW EQUAL	F. Spójności	INTER-REG	SPO ROL	SPO RYB	SPO RZL	SPO Trans-port	SPO WKP	ZPORR
Polska	24215	52438	100,0	1373,7	100,0	1,0	37,4	1,1	9,3	1,4	10,7	8,3	9,1	21,7
dolnośląskie	24641	4505	8,6	1557,1	113,4	0,8	57,0	2,8	4,6	0,1	4,2	2,2	6,3	22,0
kujawsko-pomorskie	21625	2230	4,3	1078,3	78,5	0,5	32,3	0,0	15,7	1,2	7,0	5,8	11,7	25,7
lubelskie	16771	2015	3,8	922,1	67,1	0,9	1,5	1,9	23,5	0,0	8,2	16,1	7,6	40,3
lubuskie	21622	1236	2,4	1224,9	89,2	0,0	31,4	6,6	9,5	0,1	5,7	5,7	14,4	26,6
łódzkie	22261	2914	5,6	1125,9	82,0	0,5	22,6	0,0	11,8	0,1	4,6	27,8	7,9	24,5
małopolskie	20664	2687	5,1	824,3	60,0	1,9	38,3	0,6	10,2	0,1	5,8	0,0	12,1	30,9
mazowieckie	36884	7899	15,1	1534,9	111,7	2,2	46,2	0,1	9,5	0,2	3,9	12,4	9,8	15,8
opolskie	20778	937	1,8	891,5	64,9	0,4	32,7	2,1	13,9	0,2	6,0	4,5	8,2	31,9
podkarpackie	16886	1810	3,5	862,9	62,8	1,3	20,3	2,8	10,4	0,1	6,7	2,9	14,5	41,0
podlaskie	18054	1091	2,1	907,5	66,1	1,5	5,1	5,2	30,0	0,4	6,5	1,6	10,4	39,2
pomorskie	23619	3019	5,8	1375,9	100,2	0,8	28,6	0,8	6,6	9,6	3,7	19,5	6,1	24,3
śląskie	27205	6402	12,2	1362,0	99,2	0,8	62,0	0,5	2,2	0,2	3,6	3,3	10,1	17,2
świętokrzyskie	18696	1142	2,2	885,8	64,5	0,3	13,9	0,0	20,0	0,5	8,9	0,0	11,1	45,2
warmińsko-mazurskie	18790	1641	3,1	1148,5	83,6	1,4	7,6	1,4	19,5	1,6	7,7	9,6	7,6	43,5
wielkopolskie	26011	4011	7,6	1191,8	86,8	0,6	40,7	0,0	15,6	0,6	4,7	8,1	10,2	19,4
zachodniopomorskie	22456	3019	5,8	1781,4	129,7	0,7	39,3	2,1	4,7	11,1	4,3	9,1	10,2	18,5

Źródło: [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008b s.22].

**Mapa 1. Układ regionalny struktury udzielonego dofinansowania w latach 2004 – 2006**



Źródło: [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008b s. 13].

#### 4. Środki pomocy unijnej w ujęciu regionalnym w latach 2007 – 2013

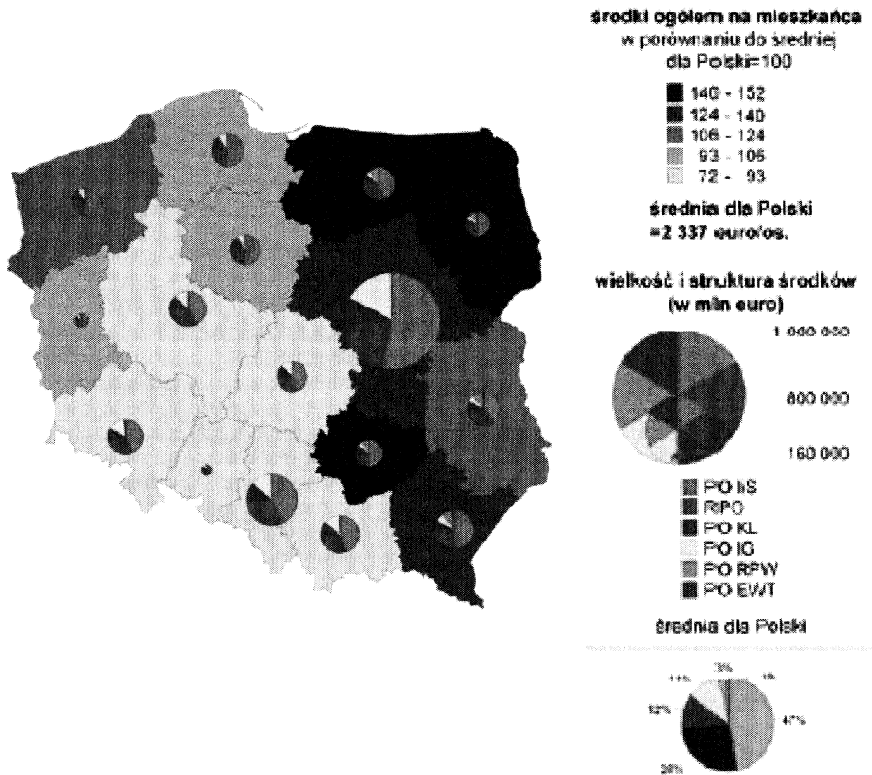
Na kolejny okres programowania naszemu krajowi przypadła w udziale do wykorzystania największa liczba środków spośród wszystkich krajów unijnych, tj. ponad 67 mld euro, co, przy wkładzie Polski, stanowi około 85 mld euro. Podobnie jak w poprzednim okresie programowania, dokonano podziału środków na regiony na podstawie przyjętych kryteriów. Do wyznaczenia wielkości pomocy przyjęto 3 kryteria, a mianowicie: liczbę ludności województwa, poziom regionalnego PKB oraz stopę bezrobocia. 80% ogółu środków zostało rozdysponowanych pomiędzy wszystkie województwa, proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Kolejne 10% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców pomiędzy regiony, w których średni poziom PKB na mieszkańca był niższy niż 80% średniej krajowej, w których, ze względu na wysoką stopę bezrobocia oraz wysokie ryzyko marginalizacji znacznych grup społecznych, 10% środków zostało podzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których stopa bezrobocia rejestrowanego w przekroju powiatów była wyższa niż 150% średniej krajowej. Przy zastosowaniu wskazanych kryteriów, poszczególne województwa mają otrzymać środki zaprezentowane w tabeli 2. oraz na mapie 2.

**Tabela 2. Planowane rozdysponowanie środków unijnych na lata 2007-2013**

Województwo	Ogółem		Ogółem na 1 mk		Udział poszczególnych programów operacyjnych (w %)						
	(w mln euro)	%	w euro	Poliska=100	PO IIS	16 RPO	PO KL	PO IG	PO RPW	POEWT	
Polska	89 086,4	100,00	2 336,7	100,00	47,12	26,17	12,31	10,53	2,91	0,97	
warmińsko-maz.	5 059,0	5,68	3 545,5	151,7	44,76	30,47	9,70	4,08	10,40	0,57	
świętokrzyskie	4 349,5	4,88	3 398,6	145,4	51,65	22,28	10,69	5,12	10,15	0,11	
podlaskie	3 917,5	4,40	3 275,2	140,2	49,81	21,07	9,90	5,63	11,62	1,97	
mazowieckie	15 206,5	17,07	2 940,3	125,8	53,10	19,94	10,20	16,45	0,00	0,31	
podkarpackie	6 106,7	6,85	2 911,3	124,6	49,51	22,82	10,44	6,31	9,39	1,52	
zachodniopom.	4 378,4	4,91	2 586,5	110,7	51,67	27,93	10,91	7,75	0,00	1,75	
lubelskie	5 426,8	6,09	2 497,6	106,9	38,62	30,16	13,77	5,41	11,03	1,02	
kujawsko-pom.	4 845,3	5,44	2 344,8	100,3	53,15	25,65	12,47	8,22	0,00	0,51	
pomorskie	5 074,5	5,70	2 302,8	98,6	51,11	25,93	12,80	9,29	0,00	0,88	
lubuskie	2 205,1	2,48	2 186,5	93,6	46,00	26,96	13,83	9,16	0,00	4,05	
dolnośląskie	5 708,7	6,41	1 980,6	84,8	42,81	27,35	12,90	14,94	0,00	2,00	
małopolskie	6 306,0	7,08	1 927,7	82,5	44,27	28,32	13,91	12,71	0,00	0,80	
łódzkie	4 735,0	5,32	1 845,1	79,0	44,83	27,08	15,73	12,16	0,00	0,20	
śląskie	8 182,1	9,18	1 752,4	75,0	43,75	28,83	13,56	12,75	0,00	1,11	
wielkopolskie	5 830,3	6,54	1 725,7	73,9	41,64	30,99	15,32	11,83	0,00	0,21	
opolskie	1 754,8	1,97	1 684,2	72,1	29,01	42,19	16,23	10,19	0,00	2,39	

Źródło: [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008a s. 54].

**Mapa 2. Planowane środki finansowe w ramach NSRO w latach 2007 – 2013**



Źródło: [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008a s. 56].

Analiza danych zaprezentowanych w tabeli 2. i na mapie 2. pozwala stwierdzić, iż w bieżącym okresie programowania największą pulę środków, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, otrzymają regiony charakteryzujące się generalnie najniższym poziomem rozwoju, za wyjątkiem województwa mazowieckiego. Odmienne kształtuje się sytuacja w regionach, jeśli jest brana pod uwagę całkowita wielkość środków pomocy unijnej. Uwzględniając bowiem liczbę ludności w poszczególnych województwach (znaczna część ludności Polski mieszka w regionach bogatych – mazowieckim, śląskim, małopolskim, wielkopolskim), można zauważyć, iż, podobnie jak w poprzednich latach, najwięcej środków przypadnie na województwa lepiej rozwinięte, z dominującą wielkością środków dla województwa mazowieckiego.

## 5. Podsumowanie

Od momentu wstąpienia naszego kraju do UE polska polityka regionalna została niemal całkowicie podporządkowana europejskiej polityce spójności, a pro-

wadzenie krajowej polityki rządu wobec regionów zostało praktyczne zawieszono. W tej sytuacji niezwykle istotne stało się wypracowanie rozwiązań odpowiadających zarówno europejskim, jak i krajowym wyzwaniom. Polityka regionalna, ze względu na niespójny model jej realizacji, znajduje się w trudnej sytuacji. Do najważniejszych obszarów problemowych należy m.in.: określenie miejsca polityki regionalnej państwa w ogólnej polityce rozwoju [*Polityka regionalna...* 2008].

Biorąc pod uwagę zalety i wady poszczególnych modeli polityki regionalnej, poszczególne kraje szukają kompromisu pomiędzy polityką wyrównywania i polityką konkurencyjności. Kluczowe, strategiczne pytanie stawiane od wielu lat polityce regionalnej państwa odnosi się do odpowiedzi na pytanie, jak duży nacisk należy położyć na budowę konkurencyjnej gospodarki, a jaki na wyrównywanie szans rozwojowych i wspieranie najbardziej słabych regionów. Zapisy dotychczasowych dokumentów strategicznych oraz przyjęte w Polsce kryteria podziału unijnych środków wskazują, iż, mimo licznych deklaracji polityków o realizacji polityki wyrównawczej, tak naprawdę jest prowadzona polityka polaryzacyjna. Uwzględniając jednak konieczność kompromisu pomiędzy celami zorientowanymi na równość oraz na efektywność, podmioty polityki regionalnej, jak i polityki spójności, starały się realizować oba cele jednocześnie.

Obecnym problemem Polski jest równoczesne osiąganie konwergencji wewnętrznej (w znaczeniu zmniejszania różnic w poziomie rozwoju między regionami) i zewnętrznej (znaczenie doganiania przodujących krajów UE) przy postępującej koncentracji regionalnej potencjału rozwojowego [*Polityka regionalna...* 2008].

Prowadzona na szczeblu krajowym polityka regionalna, w warunkach globalnej konkurencji, skupiająca się przede wszystkim na funkcji redystrybucji (kompensacji barier rozwoju), nie może skutecznie reagować na pogłębiające się wewnętrzne zróżnicowania regionalne. Ponadto, ograniczenia finansowe, w odniesieniu do ustawowych zadań państwa, powodują, że działania polityki regionalnej państwa powinny zmierzać raczej do pobudzania potencjału wewnętrznego województw, a nie zapewnienia środków na ich rozwój. Oznacza to konieczność budowania przede wszystkim siły konkurencyjnej opierającej się na: endogenicznych czynnikach wzrostu, przełamywaniu strukturalnych problemów gospodarczych i społecznych województw, pobudzaniu aktywności społecznej i sprawności działania administracji publicznej w województwach [*Polityka regionalna...* 2008].

Nowo sformułowane cele naszej polityki regionalnej powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w zmodyfikowanym modelu tej polityki oraz modelu podziału funduszy pomiędzy regiony. Musi zostać także podjęta decyzja, czy mamy wspierać równość czy konkurencyjność? Wydaje się, że w obecnej sytuacji należy zwłaszcza zadbać o kwestie związane z efektywnością i wydajnością, przejawiające się w zwiększonym poziomie wsparcia dla regionów, które wykorzystują środki finansowe w najskuteczniejszy sposób, czyli prowadzący do po-



budzania gospodarki krajowej. Konieczne staje się określenie kluczowych czynników budowania przewagi konkurencyjnej Polski oraz poszczególnych jej regionów. Wyodrębnienie tych czynników powinno pozwolić na określenie nadrzędnego celu krajowej polityki regionalnej, a tym samym modelu tejże polityki.

## **Literatura**

- Gorzela G. 2007 *Reformy polityki spójności (od siewcy do ogrodnika)*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008a *Przegląd Regionalny*, nr 1 Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008b, *Przegląd Regionalny*, nr 2 Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2009, *Przegląd Regionalny*, nr 3, Warszawa.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007*, Warszawa 2007.
- Polityka regionalna – refleksje do dyskusji 2008*, Warszawa.