IRENEUSZ JAŻWIŃSKI*, ARANKA IGNASIAK-SZULC**

*Uniwersytet Szczeciński

**Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Regionalny program operacyjny jako narzędzie polityki rozwoju samorządu województwa

Wprowadzenie

Ważną częścią polityki publicznej jest polityka rozwoju. Za jeden z kluczowych podmiotów tej polityki w warunkach polskich uznaje się samorząd województwa, który w sposób istotny kształtuje procesy rozwoju regionalnego wykorzystując różne narzędzia, np. regionalne programy operacyjne. Samorząd województwa poprzez określenie celów i priorytetów regionalnych na szczeblu operacyjnym uzyskuje możliwość realnego wpływu na kierunek interwencji, a tym samym na skuteczną realizację założeń regionalnych strategii rozwoju.

Celem pracy jest przedstawienie regionalnego programu operacyjnego (RPO) jako narzędzia polityki rozwoju prowadzonej przez samorząd województwa w nowej perspektywie programowania Unii Europejskiej na lata 2014–2020 z uwzględnieniem przykładu dwóch wybranych polskich województw: kujawsko-pomorskiego i zachodniopomorskiego. Należy podkreślić, że samorząd województwa jest Instytucją Zarządzającą RPO odpowiedzialną nie tylko za efektywność i prawidłowość realizacji celów i priorytetów, ale jednocześnie instytucją z reguły decydującą o wyborze poszczególnych projektów, sprawującą monitoring oraz przeprowadzającą ewaluację ich wdrożenia.

Na początku nowego okresu programowania analiza regionalnych programów operacyjnych pod kątem obszarów interwencji i alokacji środków finansowych daje obraz postulowanych przez władze samorządu województwa zmian społeczno-gospodarczych w średnim okresie realizacji – pozwala okre-

ślić kierunki i najważniejsze obszary, na które będzie oddziaływać dany program. Ponadto, dla potencjalnych beneficjentów jest związana z wnioskami dotyczącymi potencjalnych możliwości uzyskania wsparcia ze środków polityki spójności UE dystrybuowanych na poziomie polskich regionów.

W ramach zrealizowanych prac dotyczących przygotowania niniejszego artykułu przeprowadzono studia literaturowe, uwzględniono studia przypadków poświęcone dwóm wybranym regionom, a także wykorzystano metodę porównawczą.

1. Istota polityki rozwoju prowadzonej przez samorząd województwa

Polityka rozwoju prowadzona przez samorząd województwa jest dziedziną polityki rozwoju regionalnego. W teorii i praktyce często używa się pojęcia „polityka rozwoju regionalnego”. Można zauważyć, że polityka ta obejmuje działania podmiotów polityki regionalnej na rzecz rozwoju regionalnego¹. Kładzie nacisk (akcent) na politykę intraregionalną (wewnątrzregionalną, regionalną politykę społeczno-ekonomiczną), nie wyklucza jednak polityki interregionalnej (międzyregionalnej). Pojęcie „polityka rozwoju regionalnego” bywa także stosowane w dwóch znaczeniach: jako synonim prowadzonej przez władze samorządowe polityki mającej na celu rozwój regionu lub zamiennie z terminem „polityka regionalna”.

Zadania samorządu województwa dotyczą prowadzenia polityki rozwoju regionalnego i świadczenia usług na rzecz społeczności regionalnej. Należy podkreślić, że zadania samorządu województwa dotyczące polityki rozwoju regionalnego określono przede wszystkim w ustawie o samorządzie województwa², w której stwierdzono, że do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz innych organów³. Wskazano też, że „samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁴. Można wymienić kilka-

¹ Por. W. Grzywacz, I. Jaźwiński, *Współczesne uwarunkowania i tendencje polityki ekonomicznej*, Wydział Nauk Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 76.

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

³ Art. 2 ustawy o samorządzie województwa.

⁴ Art. 6 ustawy o samorządzie województwa.

dziesiąt ustaw określających zadania samorządu województwa⁵, jednak niewątpliwie (w szczególności w porównaniu z pozostałymi szczeblami samorządu terytorialnego) istotniejszą od wykonywania typowych zadań administracyjnych sferą działań jest realizacja polityki rozwoju⁶, szczególnie w kontekście możliwości współfinansowania działań ze środków pomocowych UE.

Zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie województwa na politykę rozwoju województwa prowadzoną przez samorząd składa się⁷: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli; racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji; wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie; promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Celem działań władz regionalnych nie jest więc współcześnie jedynie zaspokajanie bieżących potrzeb wspólnoty regionalnej, na plan pierwszy wysuwa się zapewnienie rozwoju cywilizacyjnego regionu⁸.

⁵ A. Szewc wyróżnia ponad czterdzieści ustaw tego typu. Zob. A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 47–48.

⁶ Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 712 ze zm.; dalej ustawa o rozwoju) samorząd województwa jest, obok Rady Ministrów i samorządu powiatowego i gminnego, podmiotem prowadzącym politykę rozwoju.

⁷ Art. 11 ustawy o samorządzie województwa.

⁸ Por. J. Płoskonka, J. Szlachta, J. Zaleski, *Układ instytucjonalny i aktorzy polityki rozwoju*, w: *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. J. Górniak i S. Mazur, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 65.

2. Regionalne programy operacyjne w perspektywie programowania 2014–2020

Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych⁹. Realizacja tej polityki na szczeblu regionu następuje poprzez programy wojewódzkie (RPO i programy rozwoju), tj. dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanawiane w celu realizacji założeń strategicznych (średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020¹⁰ oraz innych strategii rozwoju)¹¹. RPO jest wyrazem decentralizacji polityki rozwoju i podstawowym instrumentem jej realizacji leżącym w gestii samorządu województwa, stąd też bardzo dobrze wpisuje się w specyfikę regionu, jego potencjał gospodarczy oraz cele i priorytety określone w strategii rozwoju regionu.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w odniesieniu do regionalnych programów operacyjnych stanowi, że¹²:

- zarząd województwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego przygotowuje oraz uzgadnia projekt RPO, przewidującego dofinansowanie pochodzące z budżetu państwa,
- zarząd województwa przyjmuje projekt RPO w drodze uchwały, przed skierowaniem do przyjęcia przez Komisję Europejską,
- minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zawiera z zarządem województwa kontrakt wojewódzki w celu realizacji programów lub przedsięwzięć wymagających dofinansowania ze środków krajowych budżetu państwa,
- zarząd województwa przekazuje sejmikowi województwa, do dnia 30 czerwca każdego roku, informację o realizacji RPO w roku poprzednim.

Regionalne programy operacyjne są obecnie, obok krajowych programów operacyjnych, instrumentami realizacji w Polsce strategii interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk unijnych: Polityki Spójności, Wspólnej

⁹ Art. 4 ust. 1 ustawy o rozwoju.

¹⁰ *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* (przyjęta przez Radę Ministrów jako załącznik do Uchwały Nr 157 w dniu 25 września 2012 r.).

¹¹ J. Płoskonka, J. Szlachta, J. Zaleski, *Mechanizmy i instrumenty polityki rozwoju*, w: *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, op.cit., s. 97.

¹² Art. 20 ustawy o rozwoju.

Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Strategię tę na lata 2014–2020 określa Umowa Partnerstwa¹³ (UP). W jej wstępie zapisano, iż dokument ten zakłada znaczne zwiększenie środków, które będą zarządzane przez województwa. W UP zaprezentowano zarys systemu koordynacji oraz ogólne założenia podziału interwencji pomiędzy poziom krajowy i regionalny. Podstawą podziału jest przede wszystkim zasada subsydiarności. W zakresie funduszy polityki spójności zwraca uwagę także możliwość realizacji przez samorządy województw programów dwufunduszowych, tj. wykorzystujących zarówno środki Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), jak i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), co stanowi istotne *novum* perspektywy finansowej 2014–2020¹⁴.

W dokumencie tym podkreślono także, iż doświadczenia z lat 2007–2013 potwierdziły „zasadność przekazania samorządom zarządzania środkami unijnymi, ale także ich sprawność instytucjonalną do realizacji tego zadania”¹⁵. Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz (diagnozy społeczno-ekonomicznej, ewaluacji *ex-ante*, w korespondencji z celami zawartymi w strategicznych dokumentach (europejskich i krajowych), poprzez opracowanie celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych, w UP wytyczono podstawowe kierunki interwencji, stanowiące punkt odniesienia także dla określenia celów i priorytetów regionalnych programów operacyjnych przez samorządy województw¹⁶. Cele ustalone w RPO przez władze samorządowe stanowią ich zobowiązanie wobec regionalnych i lokalnych społeczności, a także wobec Komisji Europejskiej. Ze względu na operacyjny charakter RPO, ustalenia te stanowią także główny punkt odniesienia dla oceny efektywności prowadzonych interwencji¹⁷.

¹³ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, 21.05.2014 r. (dokument opracowany na bazie Założeń Umowy Partnerstwa 2014–2020 przyjętych przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 r. i zatwierdzony przez Komisję Europejską 23.05.2014 r.).

¹⁴ UP, s. 5; wg tekstu zamieszczonego na stronie https://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie/Documents/Umowa_Partnerstwa_21_05_2014.pdf (12.11.2014).

¹⁵ Ibidem, s. 63.

¹⁶ Ibidem, s. 77 i n.

¹⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Bilans otwarcia programów operacyjnych realizowanych w latach 2007–2013. Perspektywa regionalna*, „Przegląd Regionalny” Warszawa 2008, nr 1, s. 12.

3. Regionalny program operacyjny jako narzędzie polityki rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego

W toku prac nad ostatecznym kształtem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 (dalej: RPO WK-P 2014–2020) uwzględniono m.in. w treści dokumentu wnioski z analizy uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych, uwagi Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, innych ministerstw oraz Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy, a także rekomendacje z ewaluacji *ex-ante*. Trzecia wersja projektu została przesłana do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Radzie Działalności Pożytku Publicznego. Piąta wersja projektu RPO WK-P 2014–2020 została przyjęta jako Załącznik do Uchwały Nr 38/1264/14 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 17 września 2014 r. Uwzględniła ona zapisy UP oraz część uwag Komisji Europejskiej (KE)¹⁸. Województwo kujawsko-pomorskie jako pierwsze zakończyło III (ostatnią) rundę negocjacji w Brukseli, kolejnym krokiem były wewnętrzne konsultacje w strukturach KE oraz rozpoczęcie prac nad uszczegółowieniem Programu. 8 grudnia 2014 r. Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego przyjął siódmą wersję projektu, która jest końcowym efektem negocjacji z KE, prowadzonych do 5 grudnia 2014 r. 16 grudnia 2014 r. KE zatwierdziła Program¹⁹.

Analizowana wersja RPO WK-P 2014–2020 składa się z dwunastu sekcji. W pierwszej przedstawiono strategię dotyczącą wkładu Programu w realizację unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz osiągnięcie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej²⁰. Istotnym elementem jest tu diagnoza wyzwań, potrzeb i potencjałów sekto-

¹⁸ *Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020* (nr CCI 2014PL16M2OP002), Załącznik do Uchwały Nr 38/1264/14 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 września 2014 r. (Projekt 5.0), Toruń 2014, http://www.mojregion.eu/tl_files/mojregion/dokumenty-rpo/dokumenty2014-2020/RPO%20WK-P%202014-2020%20v.5.0%20-17.09.2014.pdf (12.11.2014).

¹⁹ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 16.12.2014 r. przyjmująca niektóre elementy programu operacyjnego „Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” dla regionu kujawsko-pomorskiego w Polsce, CCI2014P16M2OP002, www.mojregion.eu/tl_files/mojregion/dokumenty-rpo/dokumenty2014-2020/RPO%20WK-P%2020142020%20zatw%20%20KE%2016.12.2014%20r..pdf (15.04.2015).

²⁰ RPO WK-P 2014–2020 jest podstawowym instrumentem realizacji celów Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+ i pozostaje

rów/regionu objętych Programem stanowiące niejako wstęp do uzasadnienia alokacji finansowej między cele tematyczne i priorytety inwestycyjne oraz opracowania matrycy logicznej strategii inwestycyjnej Programu. W sekcji drugiej ujęto opis osi priorytetowych Programu, a w trzeciej plan finansowy. Sekcja czwarta dotyczy zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego, tj. aktualnego obecnie podejścia oparcia interwencji na podstawie potencjałów, barier rozwoju i wzajemnych zależności poszczególnych terytoriów²¹. Autorzy RPO WK-P 2014–2020 nie dedykowali żadnej z osi priorytetowych polityce terytorialnej, interwencja realizowana będzie więc poprzez poszczególne priorytety inwestycyjne (możliwe będzie więc korzystanie z więcej niż jednej osi priorytetowej). Polityka terytorialna prowadzona będzie na 4 poziomach. Narzędziem realizacji polityki terytorialnej na poziomie województwa będą zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT)²² obejmujące swym zakresem największe miasta regionu (Bydgoszcz i Toruń) wraz z ich obszarem funkcjonalnym. Na poziomie regionalnym i subregionalnym wsparcie uzyskają tzw. „Obszary Strategicznej Interwencji” (miasta Włocławek, Grudziądz i Inowrocław wraz z ich obszarami funkcjonalnymi), a na ponadlokalnym tzw. „Obszary Rozwoju Społeczno-Gospodarczego” (miasta powiatowe wraz z ich obszarami funkcjonalnymi). Poziom lokalny będzie obejmował gminy wiejskie oraz miasta nie będące stolicami powiatów (lokalne centra rozwoju), które otrzymają wsparcie w ramach idei rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność lokalną²³. Szczególne potrzeby obszarów geograficznych najbardziej dotkniętych ubóstwem (lub grup docelowych najbardziej zagrożonych dyskryminacją lub wykluczeniem społecznym) zaprezentowano w sekcji piątej, a obszarów, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych i demograficznych – w szóstej. Sekcje od

w synergii z krajowymi i unijnymi dokumentami planowania strategicznego, jak Strategia Rozwoju Kraju do 2020 roku, czy Strategia Europa 2020. Por. RPO K-P 2014–2020, s. 6.

²¹ Por. A. Ignasiak-Szulc, A. Potoczek, *Current Directions and Conditions of Development Policy of Regions in Poland*, w: A. Ignasiak-Szulc, W. Kosiedowski red., *Problems of Economic Policy of the Central and Eastern Europe Countries. Macroeconomic and Regional Aspects*, WN UMK, Toruń 2014, s. 115.

²² Ze względu na specyfikę ZIT, ich realizacja jest możliwa nawet z więcej niż jednego programu operacyjnego, gdyż ich celem jest kompleksowe rozwiązywanie problemów terytoriów. Terytorie te natomiast nie są definiowane tu poprzez pryzmat granic jednostek administracyjnych, a w ramach podejścia funkcjonalnego. Por. ibidem, s. 113 oraz T. Truskolaski, K. Waligóra, *Polityka miejska w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na przykładzie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego*, w: red. M. Czupich, A. Ignasiak-Szulc, M. Kola-Bezka, *Rozwój regionalny i lokalny w Europie Środkowo-Wschodniej w warunkach kryzysu i reformy*, WN UMK, Toruń 2014, s. 308.

²³ www.kujawsko-pomorskie.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=28547&Itemid=695 (15.04.2015).

siódmej do dziewiątej prezentują system instytucjonalny i koordynacji oraz warunkowość *ex-ante*. W sekcji dziesiątej zadeklarowano dążenie do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów opisując krótko podejmowane kierunki działań, a w dziesiątej ujęto analizę zgodności Programu z zasadami horyzontalnymi UE. Lista dużych projektów, których realizację zaplanowano w okresie programowania, ramy wykonania Programu oraz określenie partnerów zaangażowanych w przygotowanie programu znalazło swoje miejsce w sekcji dziesiątej.

Jak wynika z danych tabeli 1, prezentującej planowany podział środków unijnych dla regionu na poszczególne osie priorytetowe (OP), łączna alokacja z EFRR i EFS wynosi ponad 1 903,4 mln EUR, w tym przewidziana z EFRR 1 368,1 mln EUR (co stanowi 71,87% całości alokacji), a z EFS 535,4 mln EUR (28,13%).

Tabela 1

Osie priorytetowe i alokacja RPO WK-P 2014–2020

Tytuł osi priorytetowej	Źródło	Alokacja (mln EUR)	Alokacja (% całości)
1. Wzmocnienie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu	EFRR	429,6	22,57
2. Cyfrowy region	EFRR	50,2	2,64
3. Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna w regionie	EFRR	282,2	14,83
4. Region przyjazny środowisku	EFRR	118,7	6,24
1. Spójność wewnętrzna i dostępność zewnętrzna regionu	EFRR	206,0	10,82
6. Solidarne społeczeństwo i konkurencyjne kadry	EFRR	241,6	12,69
7. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność	EFRR	39,8	2,09
8. Aktywni na rynku pracy	EFS	183,5	9,64
9. Solidarne społeczeństwo	EFS	124,6	6,55
10. Innowacyjna edukacja	EFS	131,1	6,89
11. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność	EFS	36,3	1,90
12. Pomoc techniczna	EFS	59,9	3,15
SUMA	–	1903,4	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie: RPO WK-P 2014–2020, s. 69–80.

Największa część środków wydatkowana zostanie na cele związane z wzmocnieniem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu. Projekty realizowane w ramach OP 1 dotyczyć będą 2 celów tematycznych (CT), a mianowicie: CT 1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji oraz CT 3. Wzmacnianie konkurencyjności MŚP (...). Takie połą-

czenie świadczy o przekonaniu o silnym powiązaniu wsparcia badań naukowych, rozwoju technologii i innowacji oraz wzrostu konkurencyjności sektora MŚP. Zauważyć także należy, że z matrycy logicznej strategii inwestycyjnej Programu wynika, że CT 3 (a w szczególności priorytet inwestycyjny 3c. Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług) stanowi kwotowo najistotniejszą z płaszczyzn interwencji. Kolejne miejsca (biorąc pod uwagę kryterium udziału w alokacji) zajmują OP 3. Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna w regionie (w tym priorytet inwestycyjny 4e. Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu) i OP 6. Solidarne społeczeństwo i konkurencyjne kadry (w tym priorytet inwestycyjny 9a. Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną). Wśród działań o charakterze infrastrukturalnym wciąż istotne miejsce zajmować ma zwiększenie dostępności transportowej oraz podniesienie poziomu bezpieczeństwa na drogach (stanowiące tematykę najistotniejszego kwotowo celu szczegółowego w ramach OP 5). W odniesieniu do priorytetów finansowanych z EFS, największą alokację przewidziano na realizację działań w ramach OP 8 Aktywni na rynku pracy (w tym priorytet inwestycyjny 8i. Zapewnianie dostępu do zatrudnienia osobom poszukującym pracy i nieaktywnym zawodowo, w tym podejmowanie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników)²⁴.

4. Regionalny program operacyjny jako narzędzie polityki rozwoju województwa zachodniopomorskiego

Polityka rozwoju województwa zachodniopomorskiego w ramach nowej perspektywy programowania na lata 2014–2020 będzie prowadzona przy uwzględnieniu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020 (dalej: RPO WZ 2014–2020), którego nową wersję Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego przyjął w dniu 9 kwietnia 2014 roku w formie uchwały nr 2168/14²⁵. Wersja ta została przekazana Komisji Europejskiej (jako podstawa wydania przez KE oficjalnej decyzji przyjmującej RPO WZ).

²⁴ Por. RPO WK-P 2014–2020, s. 69–80.

²⁵ *Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020*, projekt, Szczecin, 9 grudnia 2014.

Obejmuje uwagi zgłoszone przez mieszkańców województwa i inne podmioty w trakcie konsultacji społecznych zakończonych w 2014 roku oraz uwagi zgłoszone przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, a także zmiany zapisów wynikające z kilkumiesięcznego procesu negocjacji z Komisją Europejską. W programie tym określono kierunki i obszary wykorzystania środków pomocowych z funduszy UE będących w dyspozycji władz samorządowych regionu.

Przyjęty dokument RPO WZ 2014–2020 składa się z dwunastu sekcji. W Sekcji pierwszej o charakterze również wprowadzającym przedstawiono strategię dotyczącą wkładu programu operacyjnego w realizację unijnej Strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu (Strategii Europa 2020) oraz osiągnięciu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także uzasadnienie alokacji finansowej. Kluczowa i obszerna sekcja druga zawiera opis układu osi priorytetowych z uwzględnieniem dziesięciu osi, z których każda obejmuje kilka priorytetów (w ramach jednej z wcześniejszych wersji programu wyodrębniono aż dwanaście osi)²⁶. Ważna sekcja trzecia prezentuje plan finansowy programu.

Kolejne sekcje dotyczą: sekcja czwarta – zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego; sekcja piąta – szczególnych potrzeb obszarów geograficznych najbardziej dotkniętych ubóstwem lub grup docelowych najbardziej zagrożonych dyskryminacją lub wykluczeniem społecznym; sekcja szósta – szczególnych potrzeb obszarów geograficznych, które odczuwają skutki poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych; sekcja siódma – instytucji i podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie, kontrolę i audyt oraz rolę poszczególnych partnerów (systemu instytucjonalnego); obszerna sekcja ósma – koordynacji między funduszami polityki spójności, EFRROW, EFMR oraz innymi unijnymi i krajowymi instrumentami finansowania oraz EBI (systemu koordynacji); sekcja dziewiąta – warunków wstępnych (warunkowości *ex-ante*); sekcja dziesiąta – zmniejszania obciążeń administracyjnych dla beneficjentów; sekcja jedenasta – zasad horyzontalnych (zrównoważonego rozwoju, równości szans i niedyskryminacji, równouprawnienia płci); sekcja dwunasta – wybranych odrębnych elementów (enumeracji partnerów zaangażowanych w przygotowanie programu).

²⁶ Połączono w jednej osi priorytetowej: zagadnienia dotyczące infrastruktury ochrony środowiska i przystosowania do zachodzących zmian klimatycznych (OP III. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu) oraz działania kulturalne, z zakresu bioróżnorodności i rozwijania miejscowych potencjałów, głównie związanych z turystyką (OP IV. Naturalne otoczenie człowieka).

W RPO WZ 2014–2020 zadeklarowano, że program ten opiera się na trzech filarach: regionalnych dokumentach programowych (takich jak Strategia Rozwoju Województwa z 2010 roku, Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa czy strategię sektorowe), doświadczeniach i dobrych praktykach powstałych w trakcie realizacji kończącego się programu operacyjnego na lata 2007–2013, strategicznych kierunkach i zasadach rozwoju przyjętych poziomem Polski i Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Podkreślono również dobitnie, że w ramach realizacji programu mają zostać zaspokojone potrzeby regionu związane z wielokrotnie zdiagnozowanym bardzo niskim stanem jego innowacyjności.

W tabeli 2 zaprezentowano planowany podział środków unijnych dla regionu na poszczególne OP. Łączna alokacja z EFRR i EFS ma wynieść 1601,2 mln EUR, w tym przewidziana z EFRR 1150,8 mln EUR (co stanowi 71,87% całości alokacji), a z EFS 450,4 mln EUR (28,13%). Środki z EFRR zostaną wydatkowane w ramach OP: I, II, III, IV, V i IX, natomiast środki z EFS będą służyć realizacji osi VI, VII, VIII i X. Szacuje się, że minimalne zaangażowanie środków krajowych wyniesie 282,6 mln EUR.

Tabela 2

Osie priorytetowe i alokacja RPO WZ 2014–2020

Tytuł osi priorytetowej	Źródło	Alokacja (mln EUR)	Alokacja (% całości)
I. Gospodarka, innowacje, nowoczesne technologie	EFRR	342,0	21,36
II. Gospodarka niskoemisyjna	EFRR	217,7	13,60
III. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	EFRR	73,0	4,56
IV. Naturalne otoczenie człowieka	EFRR	90,4	5,65
V. Zrównoważony transport	EFRR	282,7	17,65
VI. Rynek pracy	EFS	165,0	10,30
VII. Włączenie społeczne	EFS	131,2	8,19
VIII. Edukacja	EFS	90,2	5,63
IX. Infrastruktura publiczna	EFRR	145,0	9,06
X. Pomoc techniczna	EFS	64,0	4,00
SUMA	–	1601,2	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie: RPO WZ, wersja z 9 grudnia 2014 r., op.cit., s. 299.

Największa część środków wydatkowana zostanie na projekty związane z OP I Gospodarka, innowacje, nowoczesne technologie (21,36%). Kolejne miejsca (biorąc pod uwagę kryterium udziału w alokacji) zajmują OP V Zrównoważony transport (17,65%) oraz OP II Gospodarka niskoemisyjna (13,60%). Natomiast w odniesieniu do priorytetów finansowanych z EFS największą alo-

kację przewidziano na realizację działań w ramach OP VI Rynek pracy (10,30%) oraz OP VII Włączenie społeczne (8,19%).

Podsumowanie

Już bardzo syntetyczna (choćby ze względu na objętość niniejszego opracowania) analiza sfer priorytetowych (OP, CT itp.) określonych w obu analizowanych regionalnych programów operacyjnych wskazuje jasno na fakt, iż władze samorządowe ze zrozumieniem podeszły do nowego podejścia do polityki spójności UE. Ukierunkowanie inwestycji regionalnych na wsparcie MŚP, innowacje i gospodarkę niskoemisyjną stało się dla UE kluczowym elementem wdrożenia planu realizacji Strategii Europa 2020.²⁷ Podobna tendencja widoczna jest w województwach kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim, w których regionalne programy operacyjne na lata 2014–2020 mają pełnić rolę instrumentu stymulującego inwestycje, innowacyjność i ekologiczny wzrost.

Układ projektowy RPO WK-P 2014–2020 oraz RPO WZ 2014–2020 wyraźnie wpisuje się w stwierdzenie Johannesa Hahna, Komisarza UE ds. polityki regionalnej, iż unijna polityka spójności to obecnie „ramię inwestycyjne Europy: reaktywne w sytuacjach kryzysowych, ale też o strategicznym charakterze w kontekście stymulowania wzrostu i tworzenia bardzo potrzebnych miejsc pracy. W istocie ogromne dotacje na budowę dróg i mostów odchodzą do przeszłości wraz z tym, jak wiele państw członkowskich wypełnia luki infrastrukturalne. Inwestycje nakierowane na innowacyjność i ekologiczny wzrost tworzą trwałe miejsca pracy i zwiększają konkurencyjność naszych regionów”²⁸.

Bibliografia

Bilans otwarcia programów operacyjnych realizowanych w latach 2007–2013. Perspektywa regionalna, „Przegląd Regionalny” nr 1, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

Ignasiak-Szulc A., Potoczek A., *Current Directions and Conditions of Development Policy of Regions in Poland*, w: A. Ignasiak-Szulc, W. Kosiedowski red. *Problems of*

²⁷ Por. „Panorama Inforegio”, Nr 50, Komisja Europejska, jesień 2014, s. 5, http://ec.europa.eu/regional_policy/information/panorama/index_pl.cfm (14.11.2014).

²⁸ Ibidem, s. 12.

- Economic Policy of the Central and Eastern Europe Countries. Macroeconomic and Regional Aspects*, WN UMK, Toruń 2014.
- Grzywacz W., Jaźwiński I., *Współczesne uwarunkowania i tendencje polityki ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007.
- „Panorama Inforegio”, nr 50, Komisja Europejska, jesień 2014.
- Płoskonka J., Szlachta J., Zaleski J., *Mechanizmy i instrumenty polityki rozwoju*, w: *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. J. Górniak i S. Mazur, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Płoskonka J., Szlachta J., Zaleski J., *Układ instytucjonalny i aktorzy polityki rozwoju*, w: *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. J. Górniak i S. Mazur, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 21.05.2014 r. (dokument opracowany na bazie Założeń Umowy Partnerstwa 2014–2020 przyjętych przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 r. i zatwierdzony przez Komisję Europejską 23.05.2014 r.).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020*, Załącznik do Uchwały Nr 1/1/14 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 grudnia 2014 r. (Projekt 7.0), Toruń 2014, a następnie zatwierdzony przez KE jako decyzja wykonawcza nr CI2014P16M2OP002.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020*, Szczecin, 18 grudnia 2014, Załącznik do Uchwały nr 2247/14 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 18 grudnia 2014 r.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, (przyjęta przez Radę Ministrów jako załącznik do Uchwały nr 157 w dniu 25 września 2012 r.).
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Truskolaski T., Waligóra K., *Polityka miejska w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na przykładzie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego*, w: red. M. Czupich, A. Ignasiak-Szulc, M. Kola-Bezka., *Rozwój regionalny i lokalny w Europie Środkowo-Wschodniej w warunkach kryzysu i reformy*, WN UMK, Toruń 2014.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1590 ze zm.).
- www.mir.gov.pl.
- www.mojregion.eu.
- <http://ec.europa.eu>.
- www.kujawsko-pomorskie.pl.

Regional Operational Programme as an Instrument of the Regional Self-government Development Policy

Summary

The aim of the study is to present the Regional Operational Programme (ROP) as a tool for development policy conducted by regional self-government authorities in the new programming perspective for 2014–2020 in the example of two Polish voivodeships. As the justification for the ROPs is the decentralization of the programming and realization of development policy, the objectives of the ROPs are set by regional authorities (self-government) in compliance with the EU, national and regional development strategies. Already a synthetic analysis of the priority intervention and funds allocation schemes proves that in both cases the ROPs design match the new approach to the EU cohesion policy with investments focusing on innovativeness and green growth that should result in boost of the regions' competitiveness.

Translated by: *Aranka Ignasiak-Szulc*