

Małgorzata Słodowa-Helpa

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Teorii i Historii Ekonomii

m.slodowa-helpa@ue.poznan.pl

WYZWANIA STOJĄCE PRZED POLSKIM SAMORZĄDEM LOKALNYM W PERSPEKTYWIE 2014–2020

Streszczenie: Na tle aktualnych problemów i dysfunkcji samorządu terytorialnego w Polsce, jego pozycji i dotychczasowej aktywności w zakresie absorpcji funduszy UE, w opracowaniu przedstawione zostały główne wyzwania stojące przed samorządem lokalnym w perspektywie planistycznej i finansowej lat 2014–2020. W szczególności wyeksponowane zostały postulaty Komisji Europejskiej wobec regionów oraz nowe instrumenty wspierające rozwój terytorialny, m.in. inteligentna specjalizacja, rozwój kierowany przez społeczność oraz zintegrowane inwestycje terytorialne, wymagające innego niż dotychczas wykorzystania pomocy finansowej, a także respektowania związanych z tym nowych warunków mających na celu usprawnienie zintegrowanego zarządzania rozwojem i wzrost efektywności wykorzystania funduszy UE.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, zintegrowane zarządzanie rozwojem, inteligentna specjalizacja regionów, rozwój lokalny kierowany przez społeczność, zintegrowane inwestycje terytorialne, absorpcja funduszy UE, finanse samorządowe, zadłużenie samorządu.

Klasyfikacja JEL: H72.

Wstęp

Nigdy wcześniej wyzwania stojące przed polskim samorządem lokalnym nie były przedmiotem tak wielu raportów, analiz i debat w środowisku naukowym, politycznym oraz publicystycznym. Nigdy też z tak wielką troską i obawami o losy samorządu nie wypowiadało się tak wiele autorytetów, w tym gronie i współtwórcy odnowionego samorządu, profesorowie: M. Kulesza, J. Hausner,

H. Izdebski, J. Regulski, A. Sadowski, P. Swianiewicz. Zdecydowało o tym kilka ważnych, wzajemnie powiązanych przesłanek, w szczególności:

- narastające problemy i dysfunkcje systemowe samorządności terytorialnej w Polsce, porównywane nawet do „choroby organizmu w porę nierozpoznanej i nieleczonej, z czasem prowadzącej do jego trwałej degeneracji” [Hausner 2013a],
- brak zdolności lub niedostateczne możliwości adaptacji do nowych warunków, zarówno ze względu na działania administracji centralnej traktującej samorząd jak ciało obce, jak i części samych władz samorządowych zmierzających do większej pozakontrolnej swobody w sprawowaniu władzy,
- ujawniające się coraz wyraźniej już w ubiegłej dekadzie nowe wyzwania globalne i niewydolność dotychczasowego ładu instytucjonalnego wymagającego zasadniczej rekonstrukcji [Kołodko 2002, s. 14], ponieważ pobudzanie wzrostu i zatrudnienia wymaga coraz bardziej wyrafinowanego podejścia do rozwoju regionalnego, zintegrowanej polityki spójności umożliwiającej odwrót od tradycyjnego ujęcia sektorowego na rzecz podejścia opierającego się na uwarunkowaniach lokalnych,
- wbrew pozorom rosnąca w warunkach globalizacji, a nie malejąca rola kontekstu lokalnego [Buzek 2007, s. 56], w tym zasobów specyficznych, niepowtarzalnych, mocno zakorzenionych w lokalnej przestrzeni [Nowakowska 2008, s. 47], której odzwierciedleniem jest coraz częściej stosowane pojęcie „glokalizacja”, oznaczające łączenie w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego globalizacji z lokalnością dwóch na pierwszy rzut oka przeciwnych wymiarów, lecz – zdaniem wielu ekonomistów – gwarantujące sukces w długiej perspektywie,
- związana z tym jednak potrzeba inicjowania nowych rozwiązań, usprawnienia systemów zarządzania i współpracy w obrębie wspólnot lokalnych, między różnymi ich podmiotami: władzami, przedsiębiorstwami, bankami, organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami, pozyskiwania przedstawicieli biznesu i środowisk naukowych na rzecz wspierania wybranych dziedzin rokujących szanse na uzyskanie przewagi konkurencyjnej, stymulowania komplementarności umożliwiającej efekt synergii i uzyskanie dodatkowych korzyści [*Proinnowacyjny samorząd* 2012], poszukiwania nisz, w których regiony mogą osiągnąć pozycje lidera,
- nie do przecenienia rola na tym polu samorządu terytorialnego, dysponującego przecież odpowiednimi narzędziami pozwalającymi wpływać na kształtowanie konkurencyjności, od zarządzania infrastrukturą techniczną i innowacyjną, poprzez regulacje prawa lokalnego po promowanie lokalnej gospodarki,
- coraz wyraźniejsze lokowanie oczekiwań społecznych wobec działań i odpowiedzialności za rozwój również w organach władzy lokalnej, uzasadnione

tym, że na lokalnym poziomie organizacji przestrzennej świadczona jest większość podstawowych usług publicznych, tam też usytuowanych jest najwięcej determinant współczesnej zrównoważonej konkurencyjności i w największej mierze możliwe jest urzeczywistnienie podstawowych zasad rozwoju [Słodowa-Helpa 2010],

- nakładające się na te procesy głębokie zmiany wywołane kryzysem gospodarki światowej oraz strefy euro, wpływające również na kondycję polskich gmin i powiatów,
- finalizowanie przygotowań do nowej perspektywy planistycznej i finansowej 2014–2020, w której, w ślad za preferowaną przez UE dalszą decentralizacją zarządzania wyrażającą się w znacznie większej niż dotychczas puli środków oddanych do dyspozycji regionów, wzrośnie ich odpowiedzialność za prowadzoną politykę rozwoju,
- niebezpieczeństwo osłabienia możliwości absorpcyjnych samorządu lokalnego, będącego dotychczas największym beneficjentem pomocy europejskiej, zarówno ze względu na pogarszającą się kondycję finansową i coraz większe problemy z zapewnieniem niezbędnego wkładu własnego, jak i zmianę priorytetów oraz kierunków przeznaczenia funduszy, z możliwości ich wykorzystania dotychczas na realizację wiele inwestycji infrastrukturalnych eliminujących zapóźnienia rozwojowe na projekty służące rozwojowi regionów [Odwagi].

W przeddzień rozpoczęcia nowej perspektywy planistycznej i finansowej, gdy z jednej strony spójność społeczno-ekonomiczna i terytorialna zyskuje nowy wymiar [Barca 2009], a z drugiej debata nad przyszłością polityki spójności stała się wyjątkowo trudna i coraz silniej potwierdzają się obawy o rozwój Europy wielu prędkości oraz wygaszanie dotychczasowych form pomocy, pojawia się szczególna potrzeba poszukiwania odpowiedzi na pytania dotyczące funkcjonowania samorządu lokalnego w warunkach nowych wyzwań globalnych, głębokich zmian strukturalnych wywołanych kryzysem gospodarki i przekształceniami w strukturach społeczno-gospodarczych przy równoczesnym odłączeniu wzmacniającej „kroplówki” w postaci funduszy strukturalnych [Parteka 2013].

W tych warunkach rysuje się też pilna potrzeba zintensyfikowania działań na poziomie lokalnym i regionalnym umożliwiających nie tylko spełnienie wymogów pozyskania kolejnych transferów finansowych oraz ich efektywnego wykorzystania, lecz przede wszystkim przezwyciężenie barier utrudniających rozwój regionalny oraz tworzenie w wyniku kooperacji możliwej do uzyskania wartości dodanej.

Nic więc dziwnego, że opracowania dotyczące samorządu lokalnego opatrzone są jakże wymownymi tytułami wskazującymi nie tylko na skalę problemów, lecz i przyczyny obecnego stanu rzeczy, między innymi: *Oskubywanie prowincji* [Kulesza 2012a], *Samorządom lokalnym odbiera się możliwości rozwoju* [Kulesza

2012c], *Gminne kasy na celowniku resortu finansów* [Marczuk 2012], *Nadchodzą chude lata dla samorządów* [Żółciak 2012], *Gminom trzeba popuścić finansowe cugle* [Protas 2013], *Na pomoc samorządom* [Gniadkowski 2013], *Samorządy pod kreską* [Król 2013], *Finanse samorządów w pułapce. Rząd przeciąża gminy* [Grabek 2012], *Pułapka na gminy* [Cieślak-Wróblewska 2013], *Hamowanie i spadanie* [Swianiewicz 2013].

Wymienione wyżej przesłanki zadecydowały też o kształcie tego artykułu, traktowanego jako głos w dyskusji dotyczącej wyzwań stojących przed samorządem lokalnym w Polsce w warunkach kreowania regionalnych przewag konkurencyjnych przy konieczności respektowania zasad powszechnie akceptowanej sprawiedliwości międzypokoleniowej wynikającej z koncepcji rozwoju zrównoważonego.

Na tle współczesnych dysfunkcji samorządności terytorialnej w Polsce, założeń dotyczących zasad i uwarunkowań zintegrowanego rozwoju przedstawione zostały nowe instrumenty jego stymulowania, ale i związane z nimi obawy oraz dylematy.

Artykuł ma charakter przegląadowy i został zredagowany na podstawie najnowszej literatury, dokumentów strategicznych, ekspertyz oraz raportów, zarówno rządowych, jak i niezależnych. W trosce o jak największą aktualność poruszanych zagadnień wykorzystane też zostały opracowania publicystyczne zamieszczone w dziennikach i w witrynach internetowych.

1. Dysfunkcje samorządności terytorialnej w Polsce

Największym problemem reformy samorządowej jest to, że swego czasu została odłożona na półkę z sukcesami.

[Kulesza 2012b]

Samorząd samodzielny, wewnętrznie zintegrowany, skutecznie wykorzystujący endogeniczne czynniki rozwoju, profesjonalnie zarządzany i otwarty na współpracę z partnerami wewnętrznymi i zewnętrznymi – takim chce go widzieć zespół ekspertów, który pod kierunkiem Jerzego Hausnera [2013a, s. 96] przygotował niezależny raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, opatrzoney wymownym tytułem *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*. Zdiagnozowany obraz rzeczywistości wyraźnie bowiem odbiega od tego wzorca.

Wprawdzie polska reforma samorządowa jest postrzegana w Europie jako wielki sukces transformacji ustrojowej, niemniej zdaniem jej współtwórcy, nieodżałowanej pamięci prof. M. Kuleszy [2012b], „14 lat po zainicjowaniu projektu pod nazwą «województwo samorządowo-rządowe» stało się coraz bardziej

oczywistym, iż pierwotna formuła decentralizacji i regionalizacji [...] wyczerpała się”. W jednym z ostatnich swoich wystąpień publicznych, otwierając Samorządowy Kongres Oświaty, Kulesza [2012c] stwierdził, że: „obecnie ten sukces dogorywa, ponieważ czas płynie, tymczasem samorząd został przez polityków i kolejne rządy pozostawiony sam sobie”. Konieczne jest zatem od lat postulowane zmodernizowanie mechanizmów regulacyjnych i finansowych, ich dostosowanie do nowych zadań i wyzwań cywilizacyjnych.

Oczywiście trudno byłoby nie zgodzić się z opiniami, że współczesne dysfunkcje rozwijały się od dłuższego czasu i stopniowo narastały [Hausner 2013b; Kulesza 2012b; Regulski 2013a], a to, że stały się coraz bardziej widoczne i dotkliwe, wynika z kumulowania się ich negatywnych konsekwencji, dodatkowo zaostrożonych w warunkach kryzysowych.

Przeprowadzona w 1998 r. reforma administracyjna nie przełamała przecież znaczącego centralizmu polskiej administracji ani też nie skoordynowała należycie prac rządowych na rzecz polityki rozwoju. Zabrakło wówczas skutecznych mechanizmów wiążących polityki sektorowe z polityką regionalną. Recentralizacja tej polityki i nieadekwatność systemu finansów publicznych do założeń reformy zagrażały jej najbardziej. Samorząd wojewódzki został wprowadzić ustawowo upoważniony i zobowiązany do samodzielnego nakreślania strategii rozwojowej, budżety województw nie zostały jednak wyposażone w odpowiednie środki do wykonania powierzonych im zadań. Stan faktyczny dalece więc odbiegał od zaleceń Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (art. 9 ust. 3) oraz od systemu finansowania i możliwości w tym zakresie wielu regionów UE. W rezultacie bardzo płytkie źródła finansowania powiatów i województw znalazły się pod ścisłą kontrolą rządu, co było sprzeczne zarówno z pozycją prawną i statusem samorządu terytorialnego, jak i z zakresem przydzielanych mu obowiązków. W tym kontekście nie bez podstaw podkreślano, że w naszym kraju mamy do czynienia z „decentralizacją na krótkim sznurku, a wielu krytyków ówczesnej reformy nazwało ją decentralizacją kłopotów” [Słodowa-Helpa 2002, s. 43]. Niepokojące niedostatki polskiej decentralizacji, zwłaszcza ciągłe odkładanie reformy finansów publicznych, sprawiły, że już przed dziesięciu laty pojawiła się nawet teza o „zmierzchu decentralizacji” [Grosse 2003]. W ślad za rosnącymi zadaniami samorządu już od lat nie szła bowiem adekwatna pomoc finansowa. Zdaniem M. Kuleszy [2012b], od 2004 r. na barki samorządu przerzucono coraz więcej nowych zadań i jednocześnie o ponad 5 mld zł zmniejszone zostały wpływy do kas samorządów. Mimo że od lat samorząd informował rząd o narastających problemach, to niedoszacowanie wydatków samorządowych z tytułu zadań zleconych sięga w skali roku 10 mld złotych, co automatycznie odbija się na zakresie i jakości usług publicznych w skali lokalnej.

Zmiany ustawowe wprowadzone w latach 2005–2011 spowodowały wyraźne zmniejszenie dochodów własnych JST, co przy jednoczesnym przekazaniu im

nowych zadań albo rozszerzeniu zakresu dotychczasowych bez odpowiednich zmian w dochodach musiało spowodować zachwianie równowagi finansowej JST. Na tym tle prawdziwym wyzwaniem była realizacja założeń NSS i zadań, jakie postawił przez JST rząd, w zakresie wspierania wzrostu gospodarczego i wykorzystania środków UE, co dodatkowo zwiększyło ich obciążenia.

Co najmniej 8 miliardów złotych rocznie tracą polskie gminy, powiaty i województwa wskutek nieprzemysłanych zmian ustawowych władz centralnych. W obronie interesów samorządów, a zatem mieszkańców, wystąpił Komitet Inicjatywy Ustawodawczej z obywatelskim projektem ustawy o zmianie ustawy o dochodach JST.

Zdaniem części autorów, dług publiczny sektora rządowego jest drobnymi porcjami rozpraszany na jednostki samorządu. Najbardziej wymownym przykładem jest mechanizm przenoszenia przez rząd na samorząd zobowiązań, jakie generuje system oświatowy, co w powiązaniu z aktualnymi zapisami Karty nauczyciela oraz niżem demograficznym może prowadzić do zapaści finansowej wielu gmin. Zbliżony schemat widoczny jest i w innych dziedzinach zarządzania publicznego.

Przekazywanie nowych zadań, albo rozszerzanie zakresu dotychczasowych bez odpowiednich zmian w dochodach JST, będzie skutkowało brakiem środków finansowych, co niewątpliwie spowoduje zmniejszenie inwestycji lokalnych i regionalnych. Wystarczy przytoczyć, że w 2013 r. 135 gmin przekroczyło 60-procentowy próg ustawowy zadłużenia. Według szacunków Związku Gmin Wiejskich RP, w wyniku wprowadzenia „reguły wydatkowej” w 2014 r. około 600 gmin wiejskich utraci możliwość uchwalenia budżetów, a także zdolność zaciągania kredytów [*Dekalog samorządowych problemów* 2012]. Zakaz zaciągania kredytów na wydatki bieżące wymusi z kolei drastyczne działania oszczędnościowe, które dotkną wydatków z zakresu oświaty i opieki przedszkolnej, ponieważ tylko tam znajdują się znaczące kwoty w budżetach gmin wiejskich. Jest to skutek nieunikniony i możliwy do policzenia. Skutkiem braku środków finansowych będzie z kolei poważne zmniejszenie inwestycji lokalnych i regionalnych, a w wielu JST zagrożenie dla wykonania zadań bieżących (według Wieloletniego Planu Finansowego spadek z 45 do 19 mld w 2015 r., a wraz z tym m.in. zmniejszenie wpływów z VAT-u w budżecie państwa o 10 mld zł). Mniejsze niż zakładano wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oznaczają dla samorządów spore kłopoty. W celu ratowania budżetów władze lokalne zmuszone będą prawdopodobnie do zaciągania kolejnych długów. Przewiduje się, że niedoszacowanie wydatków samorządowych sięga w skali roku około 10 mld złotych. Z kolei tzw. janosikowe powoduje, że samorządy mające wyższy potencjał i dochody, z powodu mechanizmu wyrównawczego, mogą mieć mniejsze operacyjne możliwości finansowe, co oznacza zanik motywacji do pomnażania dochodów własnych [Hausner 2013a].

Zbliżony obraz finansów samorządowych, jaki wyłania się z różnych niezależnych badań, nie może napawać optymizmem, zwłaszcza że sytuacja części gmin jest wręcz dramatyczna. Samorządy gremialnie przyznają więc, że zostały finansowo „przyparto do muru” lub „postawione pod ścianą” i prawdopodobnie w przyszłym roku sporo gmin nie będzie w stanie dopiąć budżetu. Zagrożone są nie tylko inwestycje, lecz także podstawowe zadania gmin, takie jak pomoc społeczna, oświata, opieka przedszkolna czy remonty dróg. JST znalazły się więc w takim punkcie, że konieczne stało się podjęcie kluczowych kwestii związanych z ich funkcjonowaniem. Takie stanowisko zajmują przedstawiciele różnych stron sceny politycznej. Prawo i Sprawiedliwość zorganizowało specjalną debatę poświęconą problemom samorządu terytorialnego, na którą zaproszeni zostali eksperci, przedstawiciele ogólnopolskich organizacji samorządowych, a także samorządowcy reprezentujący wszystkie rodzaje samorządów od wójtów, burmistrzów, prezydentów po starostów i marszałków województw. Polskie Stronnictwo Ludowe przedstawiło dekalog głównych problemów, z jakimi borykają się samorządy.

Zmiany ustawowe wprowadzone w latach 2005–2011 spowodowały drastyczne zmniejszenie dochodów własnych JST. Jednocześnie – bez odpowiednich zmian w dochodach – przekazane im zostały nowe zadania albo rozszerzono zakres dotychczasowych. Musiało to spowodować zachwianie równowagi finansowej JST.

Na tym tle prawdziwym wyzwaniem była realizacja założeń Narodowej Strategii Spójności i zadań, jakie rząd postawił przez samorządem w zakresie wspierania wzrostu gospodarczego i wykorzystanie funduszy UE, co dodatkowo zwiększyło ich obciążenia.

Już w 2012 r. w obronie interesów samorządu, a co za tym idzie i mieszkańców, wystąpił Komitet Inicjatywy Ustawodawczej z obywatelskim projektem ustawy o zmianie ustawy o dochodach JST. W uzasadnieniu tych działań wskazywano, że co najmniej 8 miliardów złotych rocznie tracą polskie gminy, powiaty i województwa wskutek nieprzemyślanych zmian ustawowych władz centralnych [Marczuk 2012]. Choć już wówczas przełata się czarna goryczy, to w 2013 r. wyrazem słuszných roszczeń części JST stały się wnoszone coraz liczniej do sądu pozwy przeciwko rządowi w sprawie niedofinansowania zadań zleconych. O słuszności tych roszczeń świadczy fakt, że sprawy wygrywane są bez problemu. Sztandarową gminą w tej dziedzinie jest Poznań [Kuryłło 2013a]. Oczywiście nie każda gmina jest na tyle zdesperowana, aby samodzielnie występować do sądu, dlatego Związek Miast Polskich przygotowuje zbiorowy pozew przeciw rządowi, do którego, oprócz członków ZMP, odczuwających ten problem, mogą dołączyć również inne korporacje samorządowe.

Trudną kondycję samorządu potwierdza Ministerstwo Finansów [Cieślak-Wróblewska 2013], z którego analizy wynika, że wymogów związanych z nowymi, wzbudzającymi tak wiele kontrowersji, tzw. indywidualnymi

wskaźnikami zadłużenia obowiązującymi od początku 2014 r., nie zdoła spełnić 129 jednostek samorządu, w tym 103 gminy, 5 miast na prawach powiatów i 21 powiatów. Szacunki samorządu są jeszcze bardziej pesymistyczne. W takich warunkach – zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych – samorząd nie może uchwalić budżetu, a regionalna izba obrachunkowa ma zadanie tak zreformować finanse samorządu, by sprostały wszystkim wymaganiom. De facto oznacza to bolesne cięcia wydatków. Konsekwencje mogą być jeszcze dalej idące – skoro zarząd i rada samorządu nie są w stanie zarządzać finansami w ramach ustalonego prawa, to mogą zostać odwołani, czyli w najczarniejszym scenariuszu wiele gmin w przyszłym roku czekałyby przedterminowe wybory.

Z kolei Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC) w opublikowanym dokumencie *Ocena sytuacji samorządów lokalnych* [2013, s. 43–44] wyraźnie wskazuje, że małe JST mogą nie być w stanie udźwignąć coraz trudniejszych i droższych zadań publicznych, zwłaszcza wobec pogarszającej się sytuacji demograficznej i problemów starzejącego się społeczeństwa. Ponadto, nie tylko ze względu na ich potencjał finansowy, lecz i ograniczone zasoby kadrowe oraz związany z tym niższy potencjał instytucjonalny wpływający z kolei negatywnie na warunki bieżącego zarządzania i rozwoju wspólnot [Analiza MAC 2013], najmniejsze samorządy gminne, mimo najwyższych wydatków na mieszkańców, nie mają zdolności rozwojowych i dlatego nie są w stanie skutecznie wpływać na podniesienie jakości życia swoich mieszkańców.

Gminy wygrywają w sądzie z rządem w sprawie niedofinansowania zadań zleconych. Oczywiście różne są stanowiska dotyczące przyczyn obecnych problemów samorządowych. MAC podkreśla, że nie tkwią one w decyzjach ustawodawcy uszczuplających dochody samorządu. Odmiennego zdania są twórcy niezależnych raportów oraz przedstawiciele samorządu ukazujący m.in., jak uszczupliły się dochody JST z tytułu udziałów w PIT (dwustopniowa skala podatkowa, ulga prorodzinna) i podatku od nieruchomości (zwolnienia) i jakie zagrożenie dla stabilnych warunków do wykonania zadań niesie ryzyko niespełnienia przez wiele JST ustawowych ograniczeń w zakresie gospodarki finansowej (art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych).

W bardzo ostrym tonie ocenia politykę rządu J. Hausner, zarówno w najnowszym *Raporcie o stanie samorządności terytorialnej* [2013a], jak i w licznych debatach oraz wywiadach udzielonych przy okazji opublikowania prac [Hausner 2013b; Kuryłło 2013], podkreślając, że:

- „od ponad dekady władza działa w sposób reaktywny, czyli reaguje jedynie wtedy, gdy już musi [...]”,
- rząd silnie angażuje się w decentralizację tylko wówczas, gdy prowadzi ona do pomniejszenia deficytu budżetu państwa,
- polityka administracji centralnej wobec samorządu najczęściej sprowadza się do tolerowania jego istnienia i przerzucenia na jego barki trudnych zadań, bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację.”

Na podstawie analiz przeprowadzonych w niezależnym *Raporcie* [Hausner 2013a, s. 14] sformułowanych zostało osiem następujących podstawowych dysfunkcji samorządności terytorialnej w Polsce:

- etatystyczna, wyrażająca się w postępującym upaństwowieniu samorządu,
- autokratyczna, czyli stopniowe osłabianie demokracji samorządowej,
- biurokratyczna, polegająca na niesprawności administracyjnej powiązanej z urzędniczą dominacją w funkcjonowaniu JST,
- finansowa, oznaczająca stopniowe ograniczanie samodzielności finansowej JST,
- absorpcja funduszy UE, wyrażająca się w finansowaniu przedsięwzięć doraźnych i przypadkowych, natomiast w słabym ich wykorzystaniu jako narzędzia stymulowania zmian rozwojowych,
- ułomna wspólnotowość, czyli rozwijanie relacji patrymonialno-klientelistycznych i generowanie wiążącego, krępującego podmiotowości kapitału społecznego,
- przestrzenna, oznaczająca nieuporządkowane i niekontrolowane gospodarowanie przestrzenią prowadzące do patologicznego kształtowania relacji przestrzennych w sferach zurbanizowanych,
- brak podmiotowości rozwojowej, czyli nikła zdolność większości JST do programowania i pobudzania rozwoju swego terytorium, co implikuje jego rozwój niezrównoważony.

W odniesieniu do dysfunkcji autonomizacji i fragmentaryzacji polityki, charakteryzujących większość JST, autorzy raportu wskazują też z jednej strony na brak zgody na wspólne działanie w ramach strategii państwa czy regionu, z drugiej – brak wyraźnych strategii długofalowych w samych jednostkach, co powoduje, że kolejne ekipy robią akurat to, co jest dość łatwo zrealizować; często pod naciskiem lobby urzędniczego, czego jaskrawym przejawem jest dysfunkcjonalne zagospodarowanie przestrzenne lub nieefektywność części inwestycji infrastrukturalnych zarówno w skali krajowej, jak i regionalnej oraz lokalnej, zwłaszcza że nadal nie ma narzędzi prawnych wymuszających efektywność. Zdaniem J. Hausnera, to, jakie możliwości osiągania własnych celów życiowych mają obywatele, w coraz mniejszym stopniu zależy od samorządu.

Choć prof. J. Reguński, prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, podziela stanowisko zespołu J. Hausnera [2013a], że obecnie dysfunkcje w działalności władz lokalnych i regionalnych, będące oczywistym skutkiem poważnych zaniedbań ze strony kolejnych rządów i sił politycznych, osiągnęły stopień wysokiego zagrożenia, oraz że niezbędne jest zwiększenie swobody władz lokalnych i udziału mieszkańców w lokalnym życiu publicznym, to jednak nie do końca zgadza się ze wszystkimi opiniami i częścią rekomendacji zawartych w raporcie na s. 96–103 [*Jak profesor z profesorem* 2013].

Autorzy wszystkich przytaczanych opracowań nie twierdzą oczywiście, że wyłącznym problemem w funkcjonowaniu samorządności terytorialnej są relacje

na linii rząd-samorząd. Dostrzegają też różne zjawiska negatywne wynikające z innych przyczyn, potwierdzone w trakcie przeprowadzanych kontroli RIO lub NIK¹.

Oczywiście problemem nie jest to, czy samorządność terytorialna jest potrzebna, ponieważ wszyscy zgodnie uznają ją za konieczną i korzystną składową naszej państwowości, przyczyniającą się do rozwoju gospodarki i społeczeństwa. Ważne jest jednak szukanie odpowiedzi na pytania: jaka ma być, jak ma się dalej rozwijać, za sprawą jakich mechanizmów i w jakim kierunku?

2. Potrzeba zintegrowanego zarządzania rozwojem i jego wymiar lokalny

*Połączenie sił to początek, pozostanie razem to postęp,
wspólna praca to sukces.*

Henry Ford

W poszukiwaniu odpowiedzi na trudne pytania odżywa idea zintegrowanego zarządzania rozwojem rokująca szanse na bardziej trafne rozstrzygnięcie wielu dylematów, czyli na umiejętne dokonanie wyboru między alternatywnymi scenariuszami i wariantami działań, wyznaczenie odpowiedniej ścieżki postępowania, a w konsekwencji na bardziej skuteczne i efektywne rozwiązanie współczesnych problemów. Tych dylematów różnej natury jest wiele, od spraw ustrojowych, poprzez gospodarcze, środowiskowe i społeczne. Wyrażony w pytaniach dekalog dylematów związanych z rozwojem samorządności terytorialnej w Polsce wymieniają też autorzy przytaczanego już niezależnego raportu [Hasner 2013, s. 83–96].

Postulaty zintegrowanego zarządzania, polegającego na łączeniu interwencji zarówno w różnych sektorach, jak i na różnych poziomach administrowania, nie są tak nowe, jak zwykło się nierzadko przyjmować. Były już artykułowane w okresie tworzenia europejskiej polityki spójności, która, ze względu na swój horyzontalny charakter, jest naturalnym nośnikiem takiego podejścia [*Zintegrowane podejście do rozwoju* 2011, s. 6]. Nigdy wcześniej nie były jednak tak

¹ Na przykład z najnowszego komunikatu pokontrolnego NIK, opublikowanego 27 lipca 2013 r. na podstawie kontroli w 45 urzędach samorządu na szczeblu powiatu, gminy i województwa, wynika, że spośród czterech tysięcy urzędników zatrudnionych w latach 2010–2012, aż dwa tysiące osób, czyli połowa podjęło pracę z pominięciem otwartego i konkurencyjnego naboru. Ponadto w 17 z kontrolowanych urzędów część pracowników nie była poddawana obowiązkowej ocenie okresowej, w połowie urzędów robiono to zbyt rzadko lub według nieodpowiednich kryteriów, natomiast w jednym przypadku oceny dokonano dopiero w lipcu 2012 roku, czyli trzy lata po wejściu w życie ustawy o pracownikach samorządowych [NIK *wskazała nieprawidłowości* 2013].

intensywnie zalecane jak obecnie i nie było stymulowane tyloma nowymi instrumentami finansowymi i organizacyjnymi, jakich uruchomienie przewiduje się w perspektywie 2014–2020.

Takie podejście, sprzyjające niewątpliwie silniejszej koordynacji działań podejmowanych przez podmioty na różnych szczeblach zarządzania, powinno ułatwić łączenie aspektów gospodarczych, społecznych, środowiskowych i terytorialnych. Odchodzi się w nim bowiem od myślenia o jednostkach administracyjnych na rzecz jednostek funkcjonalnych. Partnerami nie są już tylko rząd i samorząd województw, ale wszystkie szczeble administracji, również lokalne, wspierane pomocą „aktorów” społecznych, czyli stowarzyszeń, organizacji, ośrodków akademickich oraz przedstawicieli biznesu [*Zintegrowane podejście do rozwoju* 2011].

Zintegrowana polityka rozwoju, skoncentrowana tematycznie i terytorialnie, powinna przyczyniać się do lepszego wykorzystania środków publicznych zarówno krajowych, jak i unijnych [Bieńkowska 2011, s. 5].

Założenia dotyczące rozwoju struktur organizacyjnych oraz zakresu działania instytucji wspierających rozwój powinny, z jednej strony, uwzględniać specyfikę i stopień rozwoju regionu, a z drugiej – nawiązywać do długoletnich doświadczeń i tendencji obserwowanych w praktyce. Powinny respektować podstawowe, wzajemnie powiązane zasady leżące u podstaw rozwoju regionalnego i lokalnego, przede wszystkim oddolne podejście do tego rozwoju, jego zintegrowane ujęcie oraz szeroko rozumiane partnerstwo wyrażające się w mobilizowaniu i uruchamianiu czynników endogenicznych stanowiących podstawę rozwoju poprzez wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, kształtowanie regionalnych środowisk gospodarczych oraz tworzenie klimatu społecznego sprzyjającego innowacjom.

Polityka rozwoju regionalnego, poprzez partnerstwo uczestniczących podmiotów i integrowanie ich działań, ma tę przewagę nad centralnie sformatowaną polityką sektorową, że może kreować procesy rozwojowe [Wilczyński 2011]. Przy podejściu sektorowym możliwości koordynacji czasowej i przestrzennej oraz powiązań z innymi działaniami rozwojowymi w najbliższym otoczeniu są bardzo ograniczone lub wręcz niemożliwe [Grosse i Hardt 2010, s. 76].

Rozwój zintegrowany powinien więc ujawniać się zarówno w integracji podmiotów, środków finansowych, działań wywołujących efekty synergiczne, jak i w zachowaniu niezbędnej równowagi między rozwojem sfery gospodarczej i społecznej, inwestycjami materialnymi i niematerialnymi. Zintegrowana, ale jednocześnie zdecentralizowana polityka rozwoju realizowana z poziomu rządu i samorządu województwa powinna stymulować aktywność niższych szczebli administracji publicznej oraz ich partnerów działających na rzecz rozwoju.

Dyskusje kolejny raz potwierdziły, że nie istnieje jedno, uniwersalne rozwiązanie dla wszystkich terenów, ponieważ regiony dysponują różnym potencjałem rozwojowym i borykają się z różnymi problemami, co wymaga różnicowania form wsparcia i instrumentów wykorzystywanych w ramach prowadzonych

polityk rozwojowych. Za priorytet uznana została konieczność poprawy koordynacji polityki spójności i polityki rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa, zachowania równowagi pomiędzy tym, co strategiczne i odgórne, a tym, co wdrożeniowe i oddolne [*Polityka spójności* 2011].

Wprawdzie nie ma recepty na sukces na tym polu, istnieją jednak pewne ogólne zasady i warunki, których respektowanie okazuje się konieczne i których nie da się pominąć. Na podstawie dotychczasowych ustaleń teoretycznych, jak i coraz bogatszych doświadczeń praktycznych zarówno polskich, jak i zagranicznych, można przytoczyć przynajmniej dekalog takich cech i zasad (10 k): kooperacja i kooperencja, koncentracja, komplementarność, konwergencja, komunikacja i komputeryzacja, koordynacja, komercjalizacja, konkurencyjność, kompromisy.

Przy budowie platformy efektywnej współpracy w czworokącie: biznes, nauka, administracja, organizacje pozarządowe, nie do przecenienia jest rola samorządu lokalnego, który powinien pełnić funkcję katalizatora, a więc pozyskać przedstawicieli biznesu i środowisk naukowych na rzecz wspierania wybranych dziedzin rokujących szansę na uzyskanie przewagi konkurencyjnej, znalezienia nisz, w których region może osiągnąć pozycje lidera [Słodowa-Hełpa 2012, s. 296].

Właściwie rozumiany zintegrowany rozwój wymaga konsolidacji i koordynacji działań oraz rekombinacji dostępnych zasobów i rekonfiguracji istniejących struktur [*Kurs na innowacje* 2012, s. 11 i 42].

Zintegrowane podejście angażujące wszystkie podmioty może w dużej mierze zwiększać zdolność regionu do czerpania zrównoważonych korzyści z jego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Szczególnie ważne jest jednak uwzględnienie w procesach rozwoju gospodarczego zarówno elementów środowiskowych, jak i społecznych, realizacja projektów wzmacniających tożsamość lokalną i poczucie własnej wartości, np. poprzez rozwój regionalnych i lokalnych produktów, łączenie lokalnych sektorów wcześniej wyraźnie rozdzielonych, takich jak rolnictwo i turystyka, komercjalizację zasobów kulturowych i przyrodniczych, wykorzystanie lokalnych umiejętności, nowe zastosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

Nieodłączną cechą rozwoju zintegrowanego powinien być efekt synergii działań wszystkich aktorów sceny społeczno-ekonomicznej i relacji między nimi, oznaczający uzyskiwanie zwielokrotnionych korzyści dzięki umiejętnemu połączeniu części składowych systemu.

3. Nowe instrumenty UE i postulaty skierowane do regionów oraz wspólnot lokalnych

Finalizowanie przygotowań do perspektywy planistycznej i finansowej UE 2014–2020, w której nowe instrumenty i warunki pozyskiwania funduszy mogą

sprzyjać integrowaniu rozwoju, zwłaszcza w Polsce będącej kolejny i prawdopodobnie ostatni już raz największym beneficjentem tej pomocy, uzasadnia potrzebę poznania i właściwego sięgania po nie. Z perspektywy samorządu lokalnego trzy spośród tych instrumentów zasługują na szczególną uwagę i dlatego są przedmiotem kolejnych części tego punktu artykułu.

3.1. Inteligentna specjalizacja regionów i jej wymiar lokalny

Od ponad dwóch lat debaty dotyczące przyszłego rozwoju regionów zdominowało hasło *smart specialization*, przekładane jako tzw. inteligentna specjalizacja. Według Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej (KE) taka specjalizacja może zapewnić wzrost konkurencyjności regionów, a w rezultacie ich szybszy rozwój. Dlatego dokumenty UE wyznaczające politykę rozwoju na najbliższe lata zalecają regionom inteligentną specjalizację (*smart specialization*). Każdy z nich powinien określić, w jakiej dziedzinie będzie się specjalizował i ująć to w swojej strategii rozwoju.

Strategia Europa 2020 [2011] zakłada wspieranie inteligentnej specjalizacji regionów, czyli innowacyjnego rozwoju poszczególnych obszarów czerpiącego z ich naturalnych zasobów, tradycyjnych przemysłów itp., czyli z tego wszystkiego, co stanowi o ich specyfice i wyjątkowości. Jednocześnie polityka spójności Unii Europejskiej wymaga, aby ocena efektów inteligentnej specjalizacji była oparta na wymiernych kryteriach pozwalających porównać tempo oraz poziom rozwoju regionów i dzięki temu dążyć do zniwelowania niekorzystnych dla ich mieszkańców różnic. Kryteria te pomagają również ocenić obecny stan i zaawansowanie cywilizacyjne regionów oraz określić stojące przed nimi wyzwania [Kaczorowska 2012].

W ramach Unii innowacji, jednego spośród 7 projektów przewodnich strategii Europa 2020 [2011], zakładającej inteligentny i zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, kraje członkowskie zostały wezwane do rekonstrukcji swoich krajowych i regionalnych systemów badań, rozwoju i innowacji, a także do korekty wcześniej już wdrażanych regionalnych strategii innowacji (RIS) właśnie w kierunku tzw. inteligentnej specjalizacji. Wytyczne KE w zakresie tzw. strategii innowacji trzeciej generacji stawiają przed regionami oczekiwanie co do wzmacniania inteligentnych specjalizacji bazujących na czterech następujących, wzajemnie powiązanych zasadach (określanych jako 4 C): wybory (*choices*), przewaga konkurencyjna (*competitive advantage*), masa krytyczna (*critical mass*) i wspólne przywództwo (*collaborative leadership*).

Założenia koncepcji inteligentnej specjalizacji, sformułowane w 2008 roku przez Grupę Ekspercką Wiedza dla Wzrostu, powołaną w 2005 roku przez unijnego Komisarza ds. Badań, nie stanowią jednak novum, jak zwykło się nierazko przyjmować. Nawiązują do teoretycznych podstaw rozwoju i specjalizacji regionalnej, zwłaszcza o charakterze endogenicznym, a także polityki naukowej,

innowacyjnej i przemysłowej, między innymi do koncepcji [Kardas 2011, s. 122; Kowalski 2013, s. 50–73, Sztorc 2012]:

- produktu podstawowego, według której drogą do rozwoju regionalnego jest specjalizacja produkcyjna towarów najbardziej konkurencyjnych na rynkach zewnętrznych,
- elastycznej produkcji, zgodnie z którą system oparty na MŚP, mogących łatwo zmieniać produkcję i dostosowywać ją do warunków rynkowych, pozwala osiągnąć specjalizację ułatwiającą znalezienie niszy rynkowej w gospodarce globalnej,
- dystryktu przemysłowego A. Marshalla, czyli obszaru, na którym koncentrują swoją lokalizację wyspecjalizowane zakłady przemysłowe,
- diamentu przewag konkurencyjnych (pięciu sił) i koncepcji klastra M. Portera,
- biegunów wzrostu F. Perroux,
- bazy ekonomicznej H. Hoyta,
- nowych teorii: wzrostu, ekonomii instytucjonalnej i geografii ekonomicznej.

Ich uwzględnienie w dokumentach strategicznych UE i rozwijanie w sferze polityki spójności nadało tym teoriom szczególną rangę i aktualność.

Do zaproponowania koncepcji inteligentnej specjalizacji regionów skłoniły KE zarówno opinie ekspertów bazujących na wymienionych teoriach ukierunkowanych terytorialnie, jak i dotychczasowe doświadczenia zgromadzone w ciągu wieloletniej współpracy z regionami oraz oceny skuteczności wcześniejszych krajowych i regionalnych strategii innowacji. Ich rezultaty utwierdziły władze UE w przekonaniu, że takie podejście jest możliwe, lecz jego realizacja wymaga wprowadzenia wielu istotnych zmian, m.in. w postępowaniu zespołów przygotowujących programy [*Podejście wynikowe* 2011, s. 12].

Inteligentna specjalizacja jest też promowana przez zespół Synergies Expert Group, powołany przez Dyрекcję Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji KE i uznawany za ważny instrument synergii między programem Horyzont 2020 a funduszami strukturalnymi w kontekście rozwoju potencjału i dążenia do doskonałości [*Guide to Research*, s. 9–10]. W propagowanie tej koncepcji zaangażował się również Komitet Regionów [*Opinia Komitetu Regionów „Projekt przewodni”*], Bank Światowy oraz OECD poprzez badania porównawcze obejmujące wszystkie regiony państw członkowskich oraz wspólne opracowanie z KE pt. *Regiony a polityka innowacji* [2012].

Nic więc dziwnego, że i w Polsce inteligentna specjalizacja znalazła swoje miejsce w nowych długo- i średniookresowych centralnych dokumentach strategicznych [*Polska 2030; Strategia Rozwoju Kraju 2020* 2012], a w *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki* [2013] zostały nakreślone jej krajowe ramy strategiczne. Stała się też przedmiotem wielu konferencji, debat oraz konsultacji społecznych związanych z przygotowaniem założeń umowy partnerskiej

2014–2020 [*Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020*, 2013] oraz programów operacyjnych, zwłaszcza PO Inteligentny Rozwój, PO Wiedza, Edukacja, Rozwój, PO Rozwój Polski Wschodniej.

Inteligentna specjalizacja jest ważnym pomysłem na politykę innowacyjności, opierającym się na wnikliwej analizie zasobów, identyfikowaniu wyjątkowych cech i aktywów każdego regionu, jego przewagi konkurencyjnej oraz skupianiu regionalnych partnerów i zasobów wokół wizji ich przyszłości ukierunkowanej na osiągnięcia. Sprzyja to wzmocnieniu regionalnych systemów innowacji, maksymalizowaniu przepływów wiedzy oraz rozpowszechnianiu korzyści wynikających z innowacji w obrębie całej gospodarki regionalnej.

Najtrudniejszym zadaniem wpisanym w wymóg inteligentnej specjalizacji jest określenie tożsamości społeczno-gospodarczej regionu oraz zidentyfikowanie najbardziej obiecujących obszarów specjalizacji. Należy wówczas koniecznie uwzględnić, że w procesie tworzenia trwałej przewagi konkurencyjnej najcenniejszym potencjałem regionu, decydującym o jego unikalności, są zasoby specyficzne i niepowtarzalne. Taki potencjał, zakorzeniony w przestrzeni i niejako „przywiązany” do regionu, kumulowany oraz tworzony ewolucyjnie w długim okresie, trudno jest oddzielić od miejsca występowania [Jewtuchowicz 2009 s. 10; Nowakowska 2008, s. 46–47]. Dlatego zasoby specyficzne, cechujące się rzadkością występowania, są trudne do imitacji, kopiowania i transferowania przez konkurentów, a ich tworzenie w innej przestrzeni, mimo poniesienia dużych nakładów, nie gwarantuje jednocześnie pożądanego efektu.

Ta unikalność nie musi oczywiście dotyczyć specyficznej branży, w której region jest lepszy od „reszty świata”, może wyrażać się w unikalnym połączeniu już istniejących potencjałów gospodarki, tradycji i kultury, zasobów naturalnych, kapitału intelektualnego i społecznego. Mogą to być zasoby niematerialne, dające poczucie odrębności kulturowej, relacje, umiejętności i zdolności, tożsamość, zdolności organizacyjne regionów, a także system potrzeb, aspiracji i wartości mieszkańców [Słodowa-Hełpa 2013]. Właśnie specyficzne zasoby regionu, wkomponowane w procesy globalne, stają się obecnie kluczowym czynnikiem sukcesu. Ich posiadanie decyduje o unikalności przestrzeni regionalnej i powinno być postrzegane jako baza endogenicznego rozwoju, a zarazem naturalna przewaga konkurencyjna.

Trzeba też koniecznie uwzględnić, że o inteligentnej specjalizacji decydują nie tylko innowacje technologiczne, lecz i społeczne oraz ich kombinacje, np.: nowe usługi i procesy, marketing, branding, innowacje. Wobec uzasadnionych obaw, że inteligentna specjalizacja może być kojarzona wyłącznie z innowacjami technologicznymi, przedstawiciele Dyrekcji Generalnej Polityki Regionalnej KE zapewniają, że wpisuje się ona również w koncepcję rozwoju gospodarczego związanego z promowaniem produktów naturalnych, małoseryjnych o charakterze rękodzielniczym, co charakteryzuje dużą część produktów rzemiosła. Świadczy

o tym najlepiej treść najnowszego przewodnika po innowacjach społecznych, wydanego przez KE w lutym 2013 r. [*Guide to social innovation* 2013].

Zgodne są opinie, że inteligentna specjalizacja musi być zdefiniowana na poziomie lokalnym, a jej wybór nie powinien być narzucany z góry ani przez KE, ani przez krajowe podmioty polityki regionalnej. W rezolucji z 12 maja 2011 r. w sprawie projektu Unia innowacji Parlament Europejski zdecydowanie podkreślił, iż władze lokalne i regionalne są głównymi partnerami przy jego wdrażaniu w praktyce. Znajdują się bowiem najbliżej obywateli, świata biznesu oraz instytucji naukowych i dlatego są w stanie dobrać i skoordynować zestaw instrumentów najlepiej dostosowany do zasobów lokalnych i regionalnych. Mimo takiej ich rangi z badań wynika, że przeciętny prezydent, burmistrz, wójt uważa, że władze lokalne mają niewielki wpływ na poziom konkurencyjności i innowacyjności [Dziemianowicz 2008]. Decyduje o tym m.in.: rozmyta definicja innowacyjności, przeświadczenie, że obfite źródła innowacyjności są „daleko”, a instrumenty wspierania innowacyjności „idą z góry”. Tymczasem samorząd lokalny powinien pełnić rolę aktywnego lidera, zarówno inicjującego nowe rozwiązania, jak i wzmacniającego kulturę innowacyjności w regionie. Dysponuje on bowiem odpowiednimi narzędziami, pozwalającymi wpływać na kształtowanie poziomu konkurencyjności, od zarządzania infrastrukturą techniczną i innowacyjną, poprzez regulacje prawa lokalnego po promowanie lokalnej gospodarki.

Na gospodarzu regionu, miasta, gminy spoczywa zadanie określenia istniejących potencjałów inteligentnej specjalizacji, wyznaczenie kierunków rozwoju w tym zakresie, a także ustalenie źródeł finansowania inteligentnego rozwoju. Następnie zadaniem samorządu jest koordynacja wdrażania takiej strategii oraz wspieranie relacji między partnerami zaangażowanymi w jej realizację, tj. przedstawicielami firm, sektorem publicznym oraz środowiskiem naukowo-badawczym.

Aby władze lokalne potrafiły pełnić niełatwą funkcję katalizatora i lidera w tworzeniu sieci lokalnej, same muszą być innowacyjnymi. Muszą mieć świadomość niezbędnych przekształceń, posiadać w strukturach swojej administracji sieciowy model zarządzania, menedżerów odpowiedzialnych za integrowanie działań producentów i usługodawców, tworzenie podstaw lokalnego lobby, reprezentowanie gminy na zewnątrz, kształtowanie jej wizerunku. Ważny jest styl sprawowania władzy. Nie ulega bowiem wątpliwości, i potwierdzają to wyraźnie wyniki wielu badań oraz oceny m.in. inwestorów, że od struktury urzędów i jakości pracy, wiedzy, umiejętności oraz postaw urzędników zależy sprawna, kompetentna obsługa klientów determinująca znaczną część sukcesów nie tylko gmin, lecz i innych szczebli samorządu terytorialnego.

Potrzebna jest zatem zintegrowana polityka spójności umożliwiająca odwrót od tradycyjnego ujęcia sektorowego na rzecz podejścia opierającego się na uwarunkowaniach lokalnych.

Trzeba jednak w tym miejscu postawić pytanie: czy entuzjastycznie przyjmowana przez środowiska polityczne koncepcja, o której dyskutują niemal wszyscy i wszędzie, może być skutecznym lekarstwem na dolegliwości wspólnot lokalnych i regionalnych?

Choć nie zamierzam, bo i nie sposób, szczegółowo prezentować i oceniać zidentyfikowanych przez województwa inteligentnych specjalizacji, sposobów ich wyboru oraz pomysłów na oryginalne nazwy, to jednak na podstawie analizy dokumentów i relacji z prowadzonych prac można odnotować przynajmniej kilka najbardziej znamienitych faktów [szerzej: Słodowa-Hełpa 2013].

Choć wszystkie województwa zadeklarowały przystąpienie do wyłonienia inteligentnych specjalizacji oraz opracowania nowej edycji RSI, stan zaawansowania prac, jak i ich rezultaty są, najogólniej rzecz biorąc, różne. Również kolejność prac, zastosowane metody, a także charakter i poziom szczegółowości zidentyfikowanych obszarów specjalizacji są zróżnicowane, podobnie jak horyzont czasowy strategii. Większość dokumentów obejmuje okres do 2020 r., odpowiadający cezurze perspektywy planistycznej i finansowej UE oraz związanych z nią średniookresowych strategii i programów operacyjnych. Są jednak i koncepcje nakreślone na dłuższy czas.

W wielu województwach prace nad aktualizacją dokumentów strategicznych zostały zintensyfikowane w pierwszym półroczu 2013 r., a ich plan poddany został obecnie konsultacjom społecznym.

Obszary specjalizacji były dotychczas i są nadal identyfikowane w wyniku połączenia dwóch podejść:

- *bottom-up*, czyli różnych konsultacji z przedstawicielami przedsiębiorców, organizacji pracodawców, największych firm w regionie, a także naukowców,
- *top-down*, propozycji ekspertów, którzy na zlecenie zarządów województw wykonali analizy potencjału regionów.

Wprawdzie nie ma reguły dotyczącej poziomu szczegółowości zidentyfikowanych specjalizacji i trudno byłoby jednoznacznie określić, jaka ich liczba byłaby najbardziej optymalna, to odnotować należy wyraźne różnice na tym polu. Choć dla części województw, np. podkarpackie, wybór ścieżki rozwoju był oczywisty i określenie tzw. inteligentnych specjalizacji nie stanowiło problemu, jednak w innych województwach identyfikacja okazała się niełatwym przedsięwzięciem [Informacje od regionów 2013]. Są województwa, np. kujawsko-pomorskie, zachodnio-pomorskie, opolskie, które przewidują inny, znacznie bardziej szczegółowy charakter inteligentnych specjalizacji koncentrujących się wokół branż. Województwo kujawsko-pomorskie wyróżniło ich aż 8, uzasadniając, że konieczna jest precyzyjna, dobrze wymierzona interwencja. Czas pokaże jednak, czy taki argument jest uzasadniony.

Z najnowsze raportu dotyczącego postępów prac w zakresie przygotowania inteligentnych specjalizacji na wszystkich poziomach: krajowym,

makroregionalnym, regionalnym, wykonanego przez ekspertów Banku Światowego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, wyraźnie wynika, że dokonane wybory trzeba będzie weryfikować [*Z Bankiem Światowym*]. Niezwykle ważna będzie zatem konfrontacja wypracowanych rozwiązań na podstawie analizy otoczenia i ich korekta.

Rodzi się też obawa, uzasadniona doświadczeniami z przeszłości, o to, czy nowa generacja strategii ustrzeżenie się starych wad i „grzechów”, a entuzjazm nie ostygnie po początkowym impecie, jaki inteligentna specjalizacja uzyskała pod wpływem toczonych prac i debat, nie weszła w okres wyhamowania.

Ponadto nawet najlepiej zredagowana strategia uchwalona przez samorząd nie ma i nie może mieć magicznej siły. Same identyfikacje specjalizacji i programy, jakkolwiek ważne, nie „odczarują” rzeczywistości. Nierzadkie zaś bywały przecież przypadki, że miało miejsce zaniechanie realizacji strategii niemal bezpośrednio po jej uchwaleniu, że nie była ona ani wdrażana, ani korygowana. Tylko część strategii wojewódzkich, a jeszcze mniej lokalnych, zawierało konkretne propozycje monitorowania.

Trudno też byłoby pominąć milczeniem fakt, że w całym procesie budowania takich strategii należy unikać podejścia imitacyjnego, czyli naśladowania innych regionów oraz wspierania wyłącznie zidentyfikowanych już obszarów [Kaczorowska 2012]. Coraz częściej słusznie podkreśla się, że specjalizacja powinna oznaczać zakaz kopiowania, określonego dobitnie przez A. Kuklińskiego „ślepotą strategiczną” [Domański 2012, s. 274]. Dotychczasowa wiedza pozwala stwierdzić, że regiony UE podążają za sprawdzonymi praktykami, które przyniosły sukces innym jednostkom, nie wykorzystując swojego realnego potencjału. Przykładem może być ICT lub biotechnologia, które stały się bardzo modne w ostatnich latach, i których rozwój był wspierany przez władze różnych regionów. Wiązać to można z szerszym problemem oraz potrzebą wpisania się w zróżnicowany potencjał regionów (lokalne pomysły). Zdefiniowanie spójnego zestawu polityk, „map drogowych” i planów działań okazuje się jednak zawsze trudniejsze.

Idąc dalej tym tropem, aby uzyskać bardziej dynamiczny proces przedsiębiorczego odkrywania faktycznie osadzony w rzeczywistości regionu i obfitujący w liczne eksperymenty oraz odkrycia, trzeba koniecznie uwzględnić punkt widzenia strony popytowej, reprezentowanej przez innowatorów, użytkowników oraz konsumenckie grupy interesów, a także pośredników dysponujących perspektywą opartą na wiedzy, lecz jednocześnie ukierunkowaną na rynek. Innymi słowy, tradycyjny, polegający na wspólnym działaniu model zarządcy potrójnej helisy, zakładający interakcje między światem akademickim, władzami publicznymi oraz przedsiębiorcami, powinien zostać rozbudowany o czwartą grupę interesariuszy reprezentujących szerokie grono użytkowników innowacji, zgodnie z modelem określanym jako poczwórna helisa.

Są obawy, że uzależnienie od pojedynczych branż może być szczególnie niebezpieczne w przypadku regionów i miast o niskim poziomie rozwoju, których ogólny potencjał gospodarczy jest niewielki. Na tych obszarach próby odgórnego kreowania klastrów, stanowiących instrumenty polityka rozwoju, mogą się okazać pułapką zarówno z punktu widzenia szans powodzenia, jak i długotrwałych efektów, w zakresie takich kierunków działalności, które nie mają żadnych tradycji [Domański 2012, s. 267–268].

Niebezpieczny jest jednak także mechanizm uwiecznienia na dotychczasowej ścieżce rozwoju oznaczający, że działania miejscowych władz publicznych, podmiotów gospodarczych, lobby związkowego, instytucji naukowych, organizacji otoczenia biznesu i innych zorientowane są przede wszystkim na zachowanie lub przywrócenie konkurencyjności branż odgrywających w przeszłości decydującą rolę w rozwoju regionalnym lub lokalnym. Taka polityka może ograniczać szanse pojawienia się nowych ścieżek rozwoju regionu lub gminy.

W trakcie trwających obecnie debat regionalnych nad strategiami rozwoju ujawniają się zarówno nowe możliwości współpracy i specjalizacji ponadregionalnej i subregionalnej, potrzeby podziału ról w terenie, jak i trudności związane z przekładaniem strategii wojewódzkich na grunt części gmin oraz osiągnięcia kompromisów w warunkach, gdy nierzadko brakuje planów zagospodarowania przestrzennego, przybywa zadań przy coraz większej „mizerii” finansowej. Wobec powszechnie znanych problemów gmin związanych z zaspokajaniem podstawowych potrzeb mieszkańców mogą przecież pojawiać się pokusy na rozwiązania zwiększające ich dochody, np. stawianie wiatraków, za którymi idą wielkie pieniądze, a wraz z nimi wzajemnie wykluczające się podejścia do czerpania z natury (choćby między zwolennikami farm wiatrowych a obrońcami walorów krajobrazu). Nie będą one do pogodzenia bez edukacji na temat mądrej ochrony środowiska [Słodowa-Helpa 2013].

Optymistyczne jest to, że polski samorząd wychodzi z „dziecięcej choroby”, jaką była rywalizacja wszystkich ze wszystkimi, na każdej płaszczyźnie. Niewątpliwie nową jakością jest to, że zamiast konkurowania JST zaczynają dostrzegać wagę i rolę współdziałania. Zdaniem J. Woźniaka, tę nową jakość należy jednak pielęgnować [Woźniak 2012, s. 289]. Czas dopiero pokaże, na ile strategie inteligentnych specjalizacji były inteligentne.

3.2. Zintegrowane inwestycje terytorialne

Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, w perspektywie finansowej 2014–2020 ważnym nowym narzędziem dedykowanym miastom oraz ich obszarom funkcjonalnym, mającym zwiększać ich zaangażowanie w zarządzanie środkami strukturalnymi UE, będą zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT). Miastom powierzone zostaną niektóre funkcje w zarządzaniu częściami programów operacyjnych. Podstawowym celem realizacji ZIT jest sprzyjanie rozwojowi miejskiego

obszaru funkcjonalnego poprzez promocję współpracy jednostek administracyjnych wchodzących w jego skład oraz realizację wspólnych zintegrowanych projektów. ZIT powinny znaleźć zastosowanie tam, gdzie strategie rozwoju obszarów miejskich bądź inne strategie lub pakiety terytorialne wymagają zintegrowanego podejścia obejmującego inwestycje w ramach więcej niż jednej osi priorytetowej jednego lub kilku programów operacyjnych.

Ze względu na swoją konstrukcję ZIT są instrumentem stworzonym dla podejścia terytorialnego do rozwoju, mającym wspomóc odblokowanie niewykorzystanego potencjału na poziomie lokalnym, miejskim i regionalnym i umożliwić szerokie zaangażowanie lokalnych aktorów we współdziałanie na rzecz wspólnego rozwiązywania problemów. Są też instrumentem promującym zintegrowane wykorzystanie funduszy i jako takie powinny pozwolić na osiągnięcie lepszych połączonych wyników przy takich samych kwotach inwestycji publicznych. Działania wdrażane za pośrednictwem ZIT mogą być finansowane przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności. Choć zachęca się do tego, by ZIT stanowiły połączenie projektów miękkich z inwestycjami w fizyczną infrastrukturę, jednak łączenie wszystkich funduszy w ramach jednej ZIT nie jest obowiązkowe. [Zintegrowane]. Poprzez udostępnienie zróżnicowanych strumieni środków istnieje jednak większa szansa finansowania zintegrowanych działań, co pozwoli skutecznie rozwiązywać problemy dotyczące poszczególne ośrodki miejskie lub regiony obejmujące pewną liczbę jednostek osadniczych.

Dodatkowym założeniem ZIT jest możliwość delegacji części zadań związanych z wdrażaniem części programu/programów na poziom subregionalny lub lokalny, w szczególności władzom samorządowym, zapewniając ich zaangażowanie w przygotowanie i wdrożenie programu. ZIT mogą dotyczyć dowolnego obszaru geograficznego o określonych cechach terytorialnych, od konkretnych dzielnic miast o różnych problemach, aż do obszarów metropolitalnych, miejsko-wiejskich, subregionalnych lub międzyregionalnych. Nie muszą obowiązkowo obejmować całego terytorium danej jednostki administracyjnej, mogą też obejmować zintegrowane działania w oddzielnych jednostkach geograficznych o podobnych cechach w danym regionie (np. sieć małych lub średnich miast).

W kontekście transgranicznym ZIT mogą być wykorzystane do implementacji zintegrowanej strategii rozwoju obszarów miejskich w miastach przygranicznych. Rozporządzenie w sprawie współpracy regionalnej nakłada jednak obowiązek, by każda instytucja pośrednicząca powołana do wdrożenia ZIT była „stworzona przez władze publiczne przynajmniej dwóch uczestniczących krajów” (art. 10 rozporządzenia w sprawie współpracy regionalnej).

Choć widoczne jest duże zainteresowanie przedstawionym instrumentem ZIT ze strony potencjalnych beneficjentów, któremu towarzyszy równie duży „głód wiedzy” na temat zasad i procedur jego uruchamiania, to jednak jako nowa,

dotychczas niestosowana propozycja, nie ma jasno określonego wzorca funkcjonowania. Nie istnieje też jeszcze jasno określona procedura nawiązywania współpracy jednostek samorządu, nie są jednoznacznie określone podstawy prawne funkcjonowania tego instrumentu ani zasady jego finansowania czy zarządzania. Prace i dyskusja nad ostatecznym kształtem ZIT wciąż trwają [Ratuszniak 2013]. Z tego względu skuteczne wdrożenie tego instrumentu i efektywne wykorzystanie środków pozyskanych za jego pośrednictwem będzie niewątpliwie dużym wyzwaniem dla samorządu lokalnego. Potrzebna jest zatem analiza powyższych aspektów pod kątem ich zalet i wad, potencjalnych możliwości i zagrożeń, która pozwoli zarekomendować optymalne rozwiązania [*Zasady realizacji* 2013].

Z pewnością pomocne będą wypracowane dotychczas praktyki współpracy samorządu, zwłaszcza przy możliwości zastosowania różnych form podejmowanej współpracy, ważne jest jednak, aby samorząd miał zapewnioną możliwość samodzielnego określenia zasad współpracy i organizacji wewnętrznej struktury ZIT.

Podstawową zasadą procedury decyzyjnej powinien być kompromis i konsensus. Należy się też zgodzić ze stanowiskiem Ratuszniaka [2013, s. 73], że wytyczne ze strony MRR lub instytucji zarządzającej powinny mieć charakter ogólny i ramowy, ograniczający się do podstawowych wymogów związanych z wdrażaniem funduszy, natomiast samorządy powinny mieć swobodę w zakresie samoorganizacji.

3.3. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność

Nowym instrumentem zaproponowanym przez KE, nawiązującym do pozytywnych doświadczeń LEADERA adresowanego do obszarów wiejskich, nadmorskich oraz rybackich i finansowanego obecnie w ramach WPR jest rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS, *community-led local development* – CLLD) skierowany do określonego terytorium, liczącego nie mniej niż 10 000 i nie więcej niż 150 000 mieszkańców kierowanego przez lokalną społeczność w postaci lokalnych grup działania (LGD), w których skład wchodzi przedstawiciele lokalnych instytucji publicznych i prywatnych.

Ten instrument, odpowiadający na lokalne potrzeby i wykorzystujący lokalny potencjał partycypacyjny, a więc angażujący lokalne partnerstwa i lokalne społeczności w opracowanie, a później realizację lokalnej strategii rozwoju, zakłada przekazanie na poziom lokalnych partnerstw (LGD) m.in. wyboru projektów.

Jego zintegrowany i wielosektorowy charakter wyraża się między innymi w tym, że podstawę RLKS mają stanowić zintegrowane strategie rozwoju, opracowane i wdrażane przez wielosektorowe partnerstwa (lokalne grupy działania) angażujące zarówno sektor publiczny (samorząd lokalny), jak i społeczny i biznesowy. Na poziomie podejmowania decyzji żaden z sektorów ani żadna z grup interesu nie może jednak mieć dominującego głosu w decyzjach, czyli nie może reprezentować więcej niż 49% głosów.

W warunkach gdy w Polsce nie udało się jeszcze rozwinąć lokalnych partnerstw społecznych na taką skalę, jak ma to miejsce w innych krajach UE, wprowadzenie tego instrumentu może budzić optymizm pod warunkiem jednak, że zostaną wyciągnięte wnioski z przeszłości oraz z krytyki działalności części lokalnych grup działania.

W miastach i aglomeracjach miejskich istnieje ogromny potencjał dla partycypacyjnych metod radzenia sobie z całym wachlarzem wyzwań, dlatego też Komisja Europejska po raz pierwszy proponuje, aby z funduszy strukturalnych wyodrębnić specjalne środki na zrównoważony rozwój miast. Oczywiście RLKS nie da się narzucić odgórnie, co oznacza w praktyce, że regionalne i lokalne podmioty zainteresowane tym podejściem powinny być włączone w dyskusję nad istotą i zasadami tworzenia lokalnych grup. Większe możliwości działania, w tym także pozyskiwania środków, mają partnerstwa, które będą miały osobowość prawną. Zasadnicza zmiana w stosunku do wcześniejszych LGD polega na zaangażowaniu funduszy polityki spójności (EFS i EFRR) mającym na celu prowadzenie przez lokalną społeczność zintegrowanej polityki rozwoju na danym obszarze, kompleksowe wsparcie z funduszy UE oraz dążenie do możliwie maksymalnej realnej harmonizacji Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, EFS, EFRR oraz EFMR.

O ile ideałem jest w pełni zintegrowana strategia obszaru, ważne jest, żeby uznać i uwzględnić specyficzne wymiary lub priorytety dotyczące na przykład konkretnych sektorów (rybactwo) czy grup docelowych (Romowie). Należy też przewidzieć możliwość funkcjonowania równolegle wielu typów partnerstw „poziomych” i „pionowych”, w zależności od zróżnicowanych potrzeb lokalnych.

Oczywiście „diabeł tkwi w szczegółach” i dlatego możliwie najwcześniej powinny być rozstrzygnięte np. kwestie uproszczonych rozliczeń kosztów, mechanizmy finansowania gwarantujące dostateczną autonomię podmiotów lokalnych, w tym możliwość zaliczkowania.

Trzeba też poszukiwać odpowiedzi na ważne pytania i rozstrzygać dylematy [Brzozowy 2012], między innymi:

- Jak skorzystać z doświadczenia LEADERa, lecz nie faworyzować nowych grup?
- Jak zapewnić realną harmonizację i uproszczenie absorpcji funduszy na poziomie lokalnym?
- Gdzie i jak wspierać zróżnicowaną zdolność instytucjonalną na poziomie lokalnym?
- Jak pogodzić wymóg elastyczności i przekrojowości RLKS ze ścisłą i klarowną demarkacją?
- Czy możliwe jest zastosowanie podejścia: jeden obszar – jedno partnerstwo (LGD) – jedna strategia?
- Jak określić fundusz wiodący (*lead fund*)?
- Jaką rolę mogą odegrać fundusze strukturalne (EFRR i EFS) w grupach rybackich (LGR)?

Zakończenie

Pieniądz jest dobrym sługą, lecz złym panem.

Jakkolwiek to znane przysłowie francuskiego pochodzenia może być różnie interpretowane, to w tym miejscu stanowi motto i przestrożę dla przynajmniej kilku podniesionych niżej kwestii związanych nie tylko z absorpcją funduszy UE.

Wprawdzie doświadczenie historyczne pokazuje, że możliwości absorpcji funduszy nie są „złotym środkiem” na rozwiązanie wszystkich problemów, to jednak możliwości dofinansowania działań integrujących z pewnością pomogą rozwojowi działalności inwestycyjnej, pogłębieniu współpracy, podniesieniu i wypromowaniu lokalnych umiejętności oraz innowacji i w tym znaczeniu pełnią funkcję usługową.

Nie można jednak na strumieniach tych środków i kierunkach ich rozdysponowania budować strategii rozwojowych. Konieczne jest koncentrowanie się na celach, nie na pieniądzach. Tymczasem dotychczasowe doświadczenia pokazują, że zbyt dużą wagę przywiązujemy do środków finansowych i od możliwości ich pozyskania uzależniony jest kierunek planowania.

Co więcej, stawianie przede wszystkim na ilość pozyskanych funduszy UE, określane tzw. „wyciskaniem brukselki” lub „opium absorpcji”, oraz premiowanie beneficjentów będących liderami „przerobu” i wydających je najszybciej, może przecież się okazać nawet myśleniem antyrozwojowym. W tych warunkach pytanie: jak sprawnie wydać te środki? należy pilnie przeformułować na pytanie: jak wydać je najefektywniej?

Bibliografia

Literatura

- Bieńkowska, E., 2011, *Wstęp*, w: *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, MRR, Warszawa.
- Brzozowy, A., 2012, *Partnerstwa lokalne a Community Led Local Development*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR, Posiedzenie tematyczne Krajowego Forum Terytorialnego w dniu 12 września, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Buzek, J. (red.), 2007, *Jak zostać regionem wiedzy i innowacji?*, Twigger, Warszawa.
- Domański, B., 2012, *Dylematy polityki rozwoju polskich regionów*, w: Kukliński, A., Woźniak, J. (red.), *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. 5, Kraków.
- Dziemianowicz, W., 2008, *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne-inwestorzy zagraniczni*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Europa 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji KOM, 3.3.2010, Bruksela.

- Gniadkowski, A., 2013, *Regionalne strategie innowacji są źle przygotowane*, Wspólnota, nr 13.
- Grosse, T.G., 2003, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grosse, T.G., Hardt, Ł., 2010, *Sektorowa, czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskich obszarów wiejskich po 2013 r.*, Warszawa.
- Hausner, J. (red.), 2013a, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Hausner, J., 2013b, *Nie wystarczy usuwać bariery, trzeba pomagać rosnać*, wywiad przeprowadzony przez A. Fandrejewską, Obserwator Finansowy, www.obserwatorfinansowy.pl [dostęp: 13.07.2013].
- Jewtuchowicz, A., 2009, *Terytorium jako podstawa procesu tworzenia innowacyjnych środowisk przedsiębiorczości*, w: Nowakowska, A. (red.), *Budowanie zdolności innowacyjnych regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kardas, M., 2011, *Inteligentna specjalizacja – (nowa) koncepcja polityki innowacyjnej*, Optimum. Studia Ekonomiczne, nr 2.
- Kołodko, G.W., 2002, *Tygrys z ludzką twarzą*, TNOiK, Toruń.
- Kowalski, M.A., 2013, *Znaczenie klastrów dla innowacyjności gospodarki w Polsce*, SGH, Warszawa.
- Król, M., 2013, *Samorządy pod kreską*, Nasz Dziennik, nr 34 (4573).
- Kulesza, M., 2012a, *Oskubywanie prowincji*, rozmowa przeprowadzona przez K. Baranowską Rzeczypospolita z dnia 10–10.
- Kulesza, M., 2012b, *Samorządom lokalnym odbiera się możliwości rozwoju*, Rozmowa redaktora Gazety Prawnej, Dziennik Gazeta Prawna, nr 12 (nr 52).
- Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, 2012, Warszawa.
- Nowakowska, A., 2008, *Dobrze zarządzać to zrozumieć „własne podwórko”*, Pomorski Przegląd Gospodarczy, nr 2(37).
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Podejście wynikowe. Dostrajanie polityki spójności*, 2011, Panorama Inforegio, nr 41.
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*; przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 r., Warszawa.
- Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020*, 12 lipca 2013 r. (Po pierwszych zmianach redakcyjnych wprowadzonych w dniu 19 lipca br.), MRR, Warszawa.
- Ratuszniak, I., 2013, *Realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Ekspertyza, Centrum Doradztwa i Rozwoju Kompetencji, Wrocław.
- Słodowa-Hełpa, M., 2002, *Dylematy i możliwości rozwojowe polskich regionów w świetle europejskiej polityki regionalnej*, w: Gruchman, B. (red.), *Problemy przestrzeni w integracji europejskiej*, Zeszyty Naukowe AE, nr 23, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 43–80.
- Słodowa-Hełpa, M., 2010, *Zrównoważony rozwój a konkurencyjność w wymiarze lokalnym*, w: *Zrównoważony rozwój lokalny: warunki rozwoju regionalnego i lokalnego*, Stowarzyszenie Naukowe – Instytut Gospodarki i Rynku w Szczecinie, Szczecin 2010, s. 131–139.
- Słodowa-Hełpa, M., 2012, *Samorząd terytorialny w procesie stymulowania zintegrowanego rozwoju* w: Kołomyce, A., Kotarba B., (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 292–310.
- Słodowa-Hełpa, M., 2013, *Inteligentna specjalizacja polskich regionów – warunki, wyzwania i dylematy*, Roczniki Nauk Społecznych, t. 41(5), nr 1.
- Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*, 2012, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne Społeczeństwo, Konkurencyjna Gospodarka, Sprawne Państwo*, 2012, Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r., Warszawa.

- Swianiewicz, P., 2013, *Hamowanie i spadanie*, Wspólnota, nr 39/40.
- Wilczyński, R., 2011, *Odnowa Wsi w Polsce u progu XV-lecia*, w: *Odnowa Wsi – Opinie ekspertów*, IV Polski Kongres Odnowy Wsi, Wrocław.
- Woźniak, J., 2012, *Polskie województwa jako potencjalne ośrodki regionalnej myśli strategicznej*, w: Kukliński A., Woźniak J. (red.), *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. 5, Kraków.
- Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, 2013, MRR Warszawa
- Zintegrowane podejście do rozwoju w Polsce*, 2011, MRR, Warszawa.

Dokumenty i literatura w wersji elektronicznej

- Analiza MAC. Najmniejsze gminy są za słabe*, 2013, <http://samorząd.pap.pl> [dostęp: 30.05.2013].
- Barca, F., 2009, *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, www.mrr.gov.pl/fundusze [dostęp: 20.03.2012].
- Cieślak-Wróblewska, A., 2013, *Pułapka na gminy*, Rzeczpospolita z dnia 31.05, archiwum.rp.pl [dostęp: 03.06.2013].
- Dekalog samorządowych problemów*, 2012, www.portalsamorzadowy.pl [dostęp: 24.06.2013].
- Grabek, A., 2012, *Finanse samorządów w pułapce. Rząd przeciąża gminy*, Rzeczpospolita, www.rp.pl [dostęp: 27.09.2012].
- Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3)*, Smart Specialization Platform S3, 2012, s3platform.jrc.ec.europa.eu, tłumaczenie: *Przewodnik Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS 3)*, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, kwiecień 2013 (oficjalnie obowiązuje wersja angielska) [dostęp: 26.04.2013].
- Guide to social innovation*, European Commission, Regional and Urban Policy 2013, ec.europa.eu [dostęp: 29.04.2013].
- Informacje od regionów nt. stanu prac nad regionalnymi strategiami z zakresu inteligentnych specjalizacji*, konfederacje.wiatan.pl [dostęp: 12.05.2013].
- Jak profesor z profesorem, czyli rozkład samorządu na czynniki pierwsze*, Serwis Samorządowy, www.portalsamorzadowy.pl [dostęp: 15.04.2013].
- Kaczorowska, M., 2012, *Wyzwania inteligentnej specjalizacji*, www.pi.gov.pl [dostęp: 24.11.2012].
- Kuryłło, G., 2013a, *Do sądu z przepisami postawionymi na głowie*, www.portalsamorzadowy.pl [dostęp: 26.07.2013].
- Kuryłło, G., 2013b, *Raport Hausnera: rozwój samorządów przypomina stan chorobowy*, www.portalsamorzadowy.pl [dostęp: 21.07.2013].
- Marczuk, B., 2012, *Samorządy podnoszą się z kolan*, Rzeczpospolita, www.rp.pl [dostęp: 26.09.2012].
- Odwagi i rozważli. Prezydent apeluje o efektywne korzystanie z funduszy UE*, www.samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne [dostęp: 16.08.2013].
- Opinia Komitetu Regionów „Projekt przewodni strategii Europa 2020: Unia innowacji”*, Dziennik Urzędowy UE (2011/C 259/04), eur-lex.europa.eu [dostęp: 27.05.2013].
- Parteka, T., *Bez kroplówki europejskiej: Polska inteligentnych regionów czy sielska miejsko-wiejska?*, VI Konferencja Krakowska, *Polska w Europie wielu prędkości*, Kraków, 17–18 czerwca 2013, prezentacja, konferencje.krakowskie.pl [dostęp: 19.06.2013].
- Polityka spójności 2014 -2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia.*, 2011, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, s. 1, ec.europa.eu/info-regio [dostęp: 21.12.2011].
- Proinnowacyjny samorząd lokalny. Lokalne innowacje siłą regionu!*, 2012, iw.org.pl [dostęp: 06.06.2012].
- Regulski, J., 2013a, *By samorządność nie stała się fikcją*, www.portalsamorzadowy.pl [dostęp: 17.03.2013].

Sztorc, E., 2012, *Inteligentna specjalizacja – nowe wyzwanie dla regionów*, regiportal.pl [dostęp: 21.07.2012].

Z Bankiem Światowym o inteligentnych specjalizacjach, poig.gov.pl [dostęp: 12.05.2012].

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, ec.europa.eu/regional_policy/.pdf. [dostęp: 12.05.2012].

Żółciak, T., 2012, *Nadchodzą chude lata dla samorządów. Brakuje pieniędzy na inwestycje*,

Dziennik Gazeta Prawna, serwisy.gazetaprawna.pl [dostęp: 21.12.2012].

CHALLENGES FOR LOCAL GOVERNMENT IN THE YEARS 2014–2020

Abstract: Against the background of the experience of local governments and their activities as regards the absorption of EU funds, this paper presents the main challenges that local governments are likely to face in terms of planning and finance in the years 2014–2020. In particular, the paper focuses on the requirements of the European Commission towards regions; including the need for integrated development management, smart specialization, community-led development and integrated territorial investment.

Keywords: local government, integrated development management, smart specialization of regions, community-led local development, integrated territorial investment, absorption of EU funds, municipal budget.