

*prof. nadzw. dr hab. Tomasz Grzegorz Grosse*

Katedra Europeistyki  
Uniwersytet Warszawski

## **Czynniki rozwoju regionalnego na Mazowszu**

### WPROWADZENIE

W niniejszym artykule omawiam występujące w literaturze przedmiotu czynniki rozwoju regionalnego, a następnie staram się je odnieść do praktyki polityki regionalnej prowadzonej przez władze publiczne na Mazowszu. Celem artykułu jest próba zbadania racjonalności oddziaływania polityki spójności na Mazowszu. Racjonalność jest rozumiana jako takie kierowanie funduszy publicznych, aby w możliwie największym stopniu stymulowały rozwój. Głównym założeniem niniejszego badania jest to, że priorytety finansowe powinny z jednej strony nawiązywać do katalogu najczęściej wymienianych w literaturze przedmiotu czynników rozwoju, a ponadto być zgodne z miejscowymi uwarunkowaniami wyrażonymi m.in. w strategii rozwoju regionalnego. Jest to również próba określenia profilu prowadzonej polityki rozwoju, jej głównych celów, jak również najważniejszych deficytów i wyzwań na przyszłość.

W oparciu o bogatą literaturę przedmiotu przedstawiam w artykule dziesięć najważniejszych czynników rozwoju regionalnego. Omawiam je w kolejności nawiązującej do nadrzędnego celu *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020* [2006], jakim jest wzrost konkurencyjności gospodarki i równoważenie rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie dla poprawy jakości życia mieszkańców. Są to następujące czynniki: (1) kapitał przedsiębiorczości, (2) kapitał wiedzy i innowacji, (3) kapitał ludzki, (4) kapitał społeczny, (5) kapitał finansowy, (6) inwestycje zagraniczne przedsiębiorstw (FDI), (7) zintegrowane podejście do rozwoju obszarów wiejskich, (8) rozwój infrastruktury komunikacyjnej (w celu zapewnienia spójności terytorialnej), (9) rozwój metropolii i miast (w celu zwiększania policentrycznej sieci miast), (10) jakość rządzenia i kompetencji administracji.

Wspomniane czynniki rozwoju regionalnego zostaną omówione w odniesieniu do występujących w literaturze przedmiotu rekomendacji dla polityki publicznej. Istotne znaczenie ma to, że nie ma jednego „cudownego” czynnika powodującego sukces. O wzroście gospodarczym i trwałym rozwoju danego obszaru decyduje najczęściej konfiguracja nawzajem na siebie oddziałujących czynników. Najczęściej nie mają one charakteru sektorowego, ale zintegrowany (złożony z wielu

działań sektorowych i terytorialnych skierowanych na wywołanie pożądanego efektu). Dlatego wspomniane czynniki się wzajemnie uzupełniają, a częściowo nakładają. Specjaliści podkreślają, że duże znaczenie ma ich odpowiedni dobór w odniesieniu do konkretnego terytorium. Oznacza to, że ich znaczenie dla konkretnej przestrzeni zależy w dużej mierze od poprawnie przeprowadzonej diagnozy gospodarczo-społecznej i przyjętej strategii rozwoju. Dlatego wcześniej wymienione czynniki zostaną zestawione ze specyficzną sytuacją rozwojową występującą na Mazowszu. Przedstawię je w odniesieniu do głównych celów i kierunków działania *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Następnie zostanie dokonana analiza sposobu oddziaływania projektów realizowanych przez JST przez pryzmat czynników rozwoju regionalnego na Mazowszu<sup>1</sup>. Wśród głównych pytań badawczych przyjętych dla tej analizy zostanie m.in. omówiona kwestia tego, jakie czynniki rozwoju są w największym, a jakie w najmniejszym stopniu realizowane przez projekty współfinansowane ze środków UE. Ponadto, zostanie udzielona odpowiedź na pytanie o skutki realizowania tych projektów dla potencjału rozwojowego na Mazowszu. Będę starał się również zidentyfikować to, czy istnieje zróżnicowanie przestrzenne pod tym względem, zwłaszcza między gminami o charakterze miejskim i wiejskim.

## CZYNNIKI ROZWOJU REGIONALNEGO

### (1) KAPITAŁ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Specjaliści zajmujący się rozwojem regionalnym w pierwszym rzędzie przedstawiają rolę kapitału gospodarczego [Ekins i in., 2008; Gorzelak i in., 2006], jako czynnika zapewniającego rozwój danego terytorium. Jest on rozumiany jako kapitał produkcyjny, do którego zalicza się przede wszystkim maszyny, narzędzia, budynki i inną infrastrukturę gospodarczą. W literaturze występuje także nieco szersze pojęcie, które nazywane jest kapitałem przedsiębiorczości [Saxenian, 1994; Szałański i in., 2009]. Jest on traktowany jako umożliwiający rozwój przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (a więc aktywności społecznej na rzecz zakładania nowych firm). Kapitał przedsiębiorczości łączy dwie główne perspektywy badawcze. Po pierwsze podejście socjologiczne, zajmujące się fenomenem aktywności przedsiębiorców. Po drugie podejście geograficzne, podkreślające specyficzne uwarunkowania przestrzenne i instytucjonalne stwarzające możliwości dla rozwoju przedsiębiorczości.

---

<sup>1</sup> W badaniu została wykorzystana baza danych projektów realizowanych w województwie mazowieckim w ramach polityki spójności UE w okresie 2007–2013 (stan z października 2011 roku), przygotowana w firmie Ecorys. Artykuł powstał na podstawie badania ewaluacyjnego RPO woj. mazowieckiego 2007–2013, przygotowanego na zlecenie samorządu woj. mazowieckiego.

W przypadku pierwszego podejścia dość istotne znaczenie mają uwarunkowania socjologiczne, które są m.in. związane z tworzeniem sieci współpracy przedsiębiorców i ich kwalifikacjami osobistymi [Nijkamp, 2003; Powell, 1990; Edquist i in., 2002]. Zostaną one szerzej omówione później przy okazji przedstawienia roli kapitału społecznego i kapitału ludzkiego w rozwoju regionalnym. Natomiast w przypadku podejścia geograficznego można podać wiele przykładów badań nad dystryktami przemysłowymi [Markusen, 1999] lub gromadami produkcyjnymi [Porter, 1997; Porter, 2001; Grosse, 2002]. Również one zajmują się mechanizmami współpracy między przedsiębiorstwami, w tym ich jednoczesnej współpracy i rywalizacji. Skupiają się na pokazaniu wielu płaszczyzn wzajemnych relacji społeczno-instytucjonalnych w ramach dystryktów (np. na poziomie wiodących firm i ich kooperantów, przedsiębiorstw i ich otoczenia biznesowego, w tym sektora badawczo-rozwojowego, powiązań z sektorem publicznym, jak również wzajemnych relacji i wymiany doświadczeń między pracownikami).

W literaturze przedmiotu przedstawia się trzy grupy rekomendacji dla rozwoju kapitału przedsiębiorczości. Po pierwsze, są to działania na rzecz koncentracji i rozwoju branż produkcyjnych lub usługowych, które tworzą specjalizację konkurencyjną danego regionu i są jego głównym potencjałem dla długotrwałego wzrostu. Po drugie, jest to wspieranie rozwoju sieci powiązań biznesu na danym obszarze, zarówno w układzie branżowym, w tym między wiodącymi firmami i ich kooperantami, jak również w układzie terytorialnym (między centrum działalności gospodarczej i sąsiadującymi ośrodkami lokalnymi). Trzecim kierunkiem działań jest wspieranie rozwoju instytucji usługowych typu *business support services*. Funkcjonują one w wielu regionach peryferyjnych w bardzo różnej formule prawnej i własnościowej. Zajmują się różnymi zakresami usług, m.in.: (a) doradztwem w zakresie wprowadzania innowacji technologicznych lub restrukturyzacji przedsiębiorstw, (b) doradztwem dotyczącym wsparcia kapitałowego, (c) wyszukiwania dla danej firmy programów publicznych i pomocy w aplikowaniu o granty, (d) rozwoju zasobów ludzkich, (e) rozwoju eksportu i zewnętrznej ekspansji rynkowej. Istotnym obszarem działalności omawianych instytucji jest (f) nawiązywania zewnętrz- i wewnątrzregionalnych kontaktów kooperacyjnych, (g) pośredniczenie w nawiązywaniu kontaktów ze specjalistycznymi firmami usługowymi lub organizacjami badawczo-rozwojowymi [Grosse, 2007, rozdz. 5].

W przypadku Mazowsza istnieje duży potencjał kapitału przedsiębiorczości, zwłaszcza w Warszawie i jej najbliższym otoczeniu metropolitalnym. Jest to związane z dużą liczbą zarejestrowanych podmiotów gospodarczych, wysoką aktywnością zakładania nowych firm, a także dużym potencjałem instytucji otoczenia biznesu skupionym na obszarze metropolitalnym Warszawy. W województwie usytuowane są różne branże przemysłowe i usługowe, w tym również te uznawane za nowoczesne i innowacyjne. Podstawowym wyzwaniem są dysproporcje przedsiębiorczości wewnątrz regionu, zwłaszcza między obszarem metro-

politalnym Warszawy a pozostałą częścią województwa. Istnieje także niski stopień rozwoju instytucji otoczenia biznesu na obszarach pozametropolitalnych [*Strategia...*, 2006, s. 13–21].

*Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego* właściwie identyfikuje wyzwania związane z potrzebą wykorzystania istniejącego kapitału przedsiębiorczości oraz zwiększaniem tego potencjału, w tym jego poszerzaniem na obszary słabiej rozwijające się w regionie. Świadczy o tym nadrzędny cel *Strategii* dotyczący wzrostu konkurencyjności gospodarki i równoważenia rozwoju gospodarczego w regionie. Także pośredni cel 2 tej *Strategii* wzmacnia kapitał przedsiębiorczości, w tym poprzez kierunek działań związany z rozwojem MSP (2.1) oraz wspieraniem instytucji otoczenia biznesu (2.2).

## (2) KAPITAŁ WIEDZY I INNOWACJI

Jest to czynnik zapewniający rozwój innowacyjnej i opartej na wiedzy gospodarki regionalnej. Dotyczy zarówno potencjału naukowo-badawczego, w tym w odniesieniu do jakości kadr i ich kreatywności badawczej. Obejmuje także powiązanie sektora nauki z biznesem (niekiedy jest to traktowane jako element dojrzałości kapitału społecznego w danym regionie). Wreszcie odnosi się do skłonności samych przedsiębiorstw do dokonywania innowacji i inwestowania w prace badawczo-rozwojowe.

Wśród rekomendacji dla władz publicznych znajduje się przede wszystkim postulat rozwoju kadr i infrastruktury naukowo-badawczej, jak również pogłębiania systematycznej współpracy między aktorami gospodarczymi a instytucjami naukowymi i badawczymi. Instrumentem wzmacniania kapitału wiedzy i innowacji może być regionalny ośrodek uniwersytecki. Jest on postrzegany w sposób kompleksowy (tzw. koncepcja *triple helix*) [Etzkowicz, 2002; Conway i in., 2003]. Jest to centralny ośrodek zarówno dla regionalnej akumulacji wiedzy, doskonalenia kadr dla regionalnej gospodarki, jak również „przelewania” badań rozwojowych do przedsiębiorstw. Wspólnie z władzami samorządowymi może kształtować strategię rozwoju regionalnego, formować kadry dla miejscowej administracji i współtworzyć sieci regionalnych instytucji współpracujących na rzecz rozwoju. Uniwersytety pełnią więc istotną rolę na rzecz identyfikowania miejscowego potencjału rozwojowego i kształtowania polityki publicznej na rzecz rozwoju endogenicznego<sup>2</sup>. Ponadto pełnią ważne funkcje dla transferu zewnętrznych doświadczeń i ich aplikowania do specyficznych uwarunkowań regionalnych

---

<sup>2</sup> Rozwój endogeniczny zmierza do zbudowania długotrwałych procesów wzrostu w oparciu o wewnętrzne czynniki rozwoju. Zewnętrzne środki inwestycyjne (prywatne lub publiczne) powinny być wykorzystane z myślą o wzmocnieniu zasobów regionalnych i endogenicznych procesów rozwoju. Powinny być docelowo jedynie uzupełniające wobec wewnętrznych mechanizmów rozwojowych.

w celu budowania wewnętrznego potencjału danego regionu. Uniwersytety współtworzą sieci przedsiębiorczości z podmiotami zewnętrznymi, w tym rozwijają kontakty z pozaregionalnymi instytucjami naukowymi i badawczymi. Nie są to *stricto* akademickie sieci współpracy, ale związane z rozwojem regionalnym i pośredniczące między instytucjami zewnętrznymi i regionalnymi.

W przypadku Mazowsza istnieje duży potencjał kapitału wiedzy i innowacji. Przykładem jest dość wysoka koncentracja (około 1/3) wszystkich krajowych jednostek badawczo-rozwojowych i pracujących w nich kadr w Warszawie. Problemem jest dość słabe wykorzystanie tego potencjału przez gospodarkę Mazowsza. W szczególności dotyczy to niewystarczającej współpracy ośrodków akademickich z biznesem. Istnieją także dość duże dysproporcje przestrzenne w zakresie rozmieszczenia potencjału badawczo-rozwojowego w województwie oraz poziomu innowacyjności przedsiębiorstw. Występuje natomiast dość wysoki (na tle kraju) stopień nasycenia sfery gospodarczej technologiami informatycznymi, choć również w tej dziedzinie istnieją niepokojące zróżnicowania przestrzenne [Strategia..., 2006, s. 13–21].

*Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego* właściwie adresuje wyzwanie dalszego rozwoju kapitału wiedzy i innowacji w regionie. Świadczy o tym zarówno nadrzędny cel przyjęty w *Strategii*, jak również cel pośredni związany ze wzrostem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu. Jego uszczegółowieniem jest kilka kierunków działań, m.in. rozwój regionalnych sieci przepływu nowoczesnych technologii (2.4) i budowanie systemu innowacyjnego w regionie (2.5).

### (3) KAPITAŁ LUDZKI

Kapitał ludzki to zdrowie, dobrobyt i potencjał produkcyjny poszczególnych ludzi. Jego elementami są np. zdrowie fizyczne i psychiczne człowieka, wykształcenie, motywacja i umiejętności. Elementy te nie tylko przyczyniają się do podniesienia jakości życia społeczeństwa, lecz także poprzez dostarczenie produktywnej siły roboczej stwarzają możliwości dla rozwoju gospodarczego [Gorzelać i in., 2006, s. 68].

Wśród rekomendacji dla polityki władz publicznych wymienia się wszystkie działania wzmacniające kapitał mieszkańców danej jednostki lokalnej lub regionalnej. Poczynając od ochrony zdrowia, przez zwiększanie ich wykształcenia i umiejętności zawodowych, poprzez poprawę motywacji ludzkich, w tym wynikających z jakości warunków życia i bezpieczeństwa. Zwłaszcza warunki życia oraz poczucie bezpieczeństwa osobistego mają duże znaczenie dla rozwoju kapitału ludzkiego, w tym przyciągania najbardziej wartościowych pracowników do danego regionu. W tym kontekście dużą wagę mają także kwestie migracyjne, które mogą dokonywać się w obrębie regionu. Może to powodować problemy rozwojowe. Wśród nich najważniejszym jest depopulacja niektórych obszarów

(najczęściej peryferyjnych) oraz przeludnienie (i wynikające z tego pogorszenie warunków życia) w miastach pełniących funkcje centralne w danym regionie.

W przypadku Mazowsza istnieje dość duży (na tle kraju) potencjał kapitału ludzkiego. Jest to związane ze znaczącym udziałem ludności w wieku produkcyjnym, niskim poziomem bezrobocia i wysokim poziomem wykształcenia mieszkańców. Jednocześnie występuje wiele problemów i wyzwań rozwojowych, które dotyczą przede wszystkim terenów poza obszarem metropolitalnym. Na całym Mazowszu jest niski poziom przyrostu naturalnego, co wiąże się z problemem starzenia ludności. W przypadku Warszawy jest on rozwiązywany przez napływ młodej i dość dobrze wykształconej ludności – w dużym stopniu spoza regionu. W części jednak wiąże się to z „wyplukiwaniem” najlepszych zasobów ludzkich z obszarów peryferyjnych lub wiejskich Mazowsza. Jest to powiązane z wysokim bezrobociem strukturalnym na niektórych terenach wiejskich, starzeniem się populacji we wschodnich i południowych rejonach, utrwalaniem się ubóstwa na tych obszarach, znacznymi dysproporcjami dochodowymi w regionie i wysokim poziomem przestępczości i innych zjawisk patologicznych [Strategia..., 2006, s. 13–21].

*Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego* właściwie diagnozuje wyzwania dotyczące kapitału ludzkiego. Choć nie wprowadziła celu bezpośrednio poświęconego wzmocnieniu tego kapitału, to w praktyce większość kierunków działań celu poświęconego rozwojowi kapitału społecznego jest poświęcona kapitałowi ludzkiemu.

#### (4) KAPITAŁ SPOŁECZNY

Pojęcie kapitału społecznego wprowadził do socjologii James Coleman [1988]. Jest on rozumiany jako relacje społeczne między jednostkami, które mogą stać się ważnym zasobem danej wspólnoty. Podobnie jak kapitał fizyczny (w tym finansowy) lub kapitał ludzki (zasoby pracy) tworzy potencjał danej jednostki terytorialnej dla rozwoju gospodarczego. Niektórzy ekonomiści [Iyer i in., 2005] traktują kapitał społeczny jako spoiwo łączące inne typy kapitału, umożliwiając większą efektywność wykorzystania tych zasobów.

Najczęściej formułowaną rekomendacją dla władz publicznych jest tworzenie powiązań sieciowych, określanych także jako *pozaekonomiczne współzależności* [Storper 1997, s. 5–52]. Dotyczy to różnych typów powiązań formalnych i nieformalnych między przedsiębiorstwami i innymi instytucjami (aktorami funkcjonującymi w układzie lokalnym lub regionalnym). W ten sposób omawiany czynnik rozwoju ma bliskie odniesienie zarówno do kategorii kapitału przedsiębiorczości, jak i kapitału wiedzy i innowacji.

W literaturze przedmiotu bardzo często jest on istotnym elementem koncepcji *uczącego się regionu* [Asheim 1996; Asheim i in., 2005], jak również regionalnych systemów innowacji [Landabaso, 2007]. W obu przypadkach sieci współpracy regionalnej zapewniają interaktywną naukę, a także tworzenie, rozpo-

wszechnianie i ekonomiczną eksploatację innowacji. Sieci kooperacyjne jako element kapitału społecznego mają silny aspekt kulturowy. Wiązą się z uwarunkowaniami kulturowymi i najważniejszymi wartościami danej społeczności [Storper, 1997; Lundvall i in., 2000]. Normy zachęcające do współpracy, premiujące nowatorstwo oraz otwartość – służą tworzeniu innowacji. Podstawowym zagrożeniem dla rozwoju kapitału społecznego jest niechęć do współpracy oraz brak wzajemnego zaufania. Innym czynnikiem może być nadmierne przedkładanie celów indywidualnych ponad grupowe (np. realizowane we współpracy z kooperującymi przedsiębiorstwami). Szkodliwe dla rozwoju kapitału społecznego jest zwłaszcza nastawienie na wąsko rozumiane bądź krótkookresowe korzyści partykularne.

Sposobem zwiększania kapitału społecznego przez władze publiczne są wcześniej wspomniane zachęty do kooperacji między przedsiębiorstwami oraz innymi instytucjami zaangażowanymi na rzecz rozwoju regionalnego. Innym działaniem jest tworzenie lojalności względem wspólnoty lokalnej lub regionalnej – tj. zwiększanie ich zaangażowania na rzecz rozwoju danego obszaru [Storper, 1997, s. 290–300]. Służyć temu mogą np. projekty budujące tożsamość lokalną i regionalną.

W przypadku Mazowsza istnieje deficyt kapitału społecznego. Wyraża się to przede wszystkim brakiem zaufania (mierzonego zarówno na płaszczyźnie osobistej, zawodowej, jak również w stosunku do władz publicznych). Istnieje także tendencja do przedkładania celów jednostkowych ponad grupowe. Jest to powiązane z niechęcią do współpracy sieciowej, także na płaszczyźnie zawodowej, ale również społecznej i obywatelskiej. Istnieje wprawdzie dość dużo (na tle kraju) stowarzyszeń i organizacji społeczno-zawodowych, ale są to raczej instytucje elitarne, wyspecjalizowane lub o niewielkim (w stosunku do całej populacji) poziomie członkostwa. Są one najczęściej skoncentrowane w Warszawie.

*Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego* w niewielkim stopniu diagnozuje problemy tego kapitału. Znajduje to wyraz w niewystarczającym wzmocnieniu rozwoju kapitału społecznego w kierunkach działań *Strategii*. Wprawdzie jeden z celów pośrednich *Strategii* został poświęcony temu kapitałowi, ale faktycznie realizuje działania wzmacniające kapitał ludzki. Natomiast cel 5 poświęcony jest rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, co ma powiązanie z kapitałem społecznym. Służy temu również działanie mające kształtować tożsamość regionu (5.4) [*Strategia...*, 2006, s. 57–61].

#### (5) KAPITAŁ FINANSOWY

Jest to niezbędny czynnik dla stymulowania działań aktorów rynkowych, jak również prowadzenia polityki rozwoju przez władze publiczne. Specjaliści wskazują zazwyczaj na trzy grupy instrumentów finansowych pobudzających rozwój regionalny. Są to (1) programy inwestycyjne władz publicznych, (2) dostęp do kredytów bankowych, (3) wyspecjalizowane instrumenty finansowania innowacyjnych przedsiębiorstw typu *venture capital*.

W przypadku programów publicznych podstawowym zagrożeniem jest możliwość wypierania inwestycji prywatnych przez publiczne. Istnieje również możliwość nadmiernego uzależnienia regionalnej gospodarki od dopływu środków publicznych, zwiększających wprawdzie dochody miejscowej ludności, ale nie pobudzających endogenicznego rozwoju [Grosse, 2007, rozdz. 5]. Jednocześnie władze publiczne mogą odpowiednio wykorzystać publiczne środki inwestycyjne do stymulowania rozwoju, w tym tworzenia warunków ramowych dla procesów trwałego wzrostu gospodarczego oraz mobilizowania środków prywatnych na rzecz rozwoju danego terytorium. Wiele zależy od jakości rządzenia rozwojem regionalnym, w tym przyjęcia odpowiedniej strategii rozwoju oraz umiejętności wykorzystywania środków publicznych do realizacji najbardziej kluczowych inwestycji [szerzej: *System...*, 2011].

Wśród działań budujących ramy dla rozwoju danego regionu można wymienić tworzenie lub stymulowanie rozwoju regionalnych instytucji finansujących rozwój przedsiębiorczości. Badania dowodzą [Hakenes i in., 2006], że banki regionalne pełnią ważne funkcje na rzecz rozwoju swojego regionu, znacznie bardziej efektywnie aniżeli banki krajowe lub międzynarodowe. Natomiast w odniesieniu do funduszy wysokiego ryzyka środki publiczne są najczęściej nieodzownym instrumentem wsparcia rozwoju w początkowej fazie powstawania innowacyjnych gałęzi gospodarki. Dla kapitału prywatnego inwestowanie na nieznanym rynku jest bowiem zbyt ryzykowne. Badania wskazują [Hyytinen, 2005], że fundusze publiczne są w mniejszym stopniu nastawione na krótkookresowe zyski, a więc stwarzają dłuższą perspektywę wzrostu dla innowacyjnych firm (ma to znaczenie zwłaszcza w początkowym okresie ich istnienia). Ponadto obejmują szerszą grupę przedsiębiorstw klasyfikujących się do wsparcia. Wreszcie, fundusze publiczne – przy spełnieniu odpowiednich warunków – nie tylko nie wypierają z rynku inwestorów prywatnych, ale przeciwnie, raczej zachęcają ich do podjęcia ryzyka [Sands, 2005].

Mazowsze dysponuje znaczącym potencjałem kapitału finansowego, który można wykorzystać do celów rozwojowych. Jest to związane zarówno z instytucjami i środkami publicznymi, jak i prywatnymi. Istnieje natomiast problem koncentracji tych zasobów na obszarze metropolitalnym, jak również braku niektórych instrumentów wspierających rozwój (np. banków regionalnych lub funduszy wysokiego ryzyka) – zwłaszcza poza Warszawą. *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego* w niewielkim stopniu zajmuje się tym zagadnieniem. Wynika to z tego, że skupia się ona na wykorzystaniu środków finansowych dostępnych w ramach polityki spójności. W związku z tym dostrzega zagrożenia po stronie niewystarczających możliwości dofinansowania inwestycji unijnych przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego. Wskazuje także na problemy po stronie administracji, zwłaszcza w zakresie niewystarczających informacji o dostępności środków UE [*Strategia...*, 2006, s. 24]. W związku z tym widoczny jest



deficyt celów i działań *Strategii* w zakresie generowania instrumentów finansowych dla rozwoju regionalnego, które nie byłyby powiązane z funduszami UE.

#### (6) INWESTYCJE ZAGRANICZNE PRZEDSIĘBIORSTW (FDI)

Czynnikiem rozwoju przedsiębiorczości, a jednocześnie zwiększania inwestycji prywatnych jest przyciąganie zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Podstawowym wyzwaniem dla polityki władz publicznych jest to, aby działania te były jak najbardziej korzystne dla specyfiki rozwoju regionalnego, w tym dla pobudzenia trwałego i endogenicznego rozwoju danej jednostki. Chodzi m.in. o to, aby służyło to podnoszeniu miejscowej konkurencyjności, a także wspierało działania lokalnych przedsiębiorstw poprzez współpracę kooperacyjną bądź pobudzanie konkurencji rynkowej.

Badania wskazują na to [Driffield i in., 2003], że inwestycje zagraniczne w regionach centralnych nie mają negatywnego wpływu na lokalne przedsiębiorstwa. W szczególności nie są związane z ograniczeniem ich inwestycji lub wyparciem ich z regionalnego rynku. Niektóre prace wskazują nawet na korzyści inwestycji zagranicznych w regionach centralnych, związane z pobudzeniem inwestycji miejscowych przedsiębiorstw. Po pewnym czasie przedsiębiorstwa krajowe mogą ewentualnie zastąpić nawet inwestorów zagranicznych [Markusen i in., 1999]. W przypadku regionów usytuowanych peryferyjnie wobec głównych rynków istnieje natomiast poważne ryzyko zmniejszenia inwestycji regionalnych przedsiębiorstw lub ich bankructwa [Driffield i in., 2003]. Jednocześnie wsparcie publiczne koncentruje się tutaj najczęściej na „przyciągnięciu” i pomocy dla inwestora zagranicznego, zaniebując wspieranie miejscowej przedsiębiorczości. Może również w bardzo ograniczonym stopniu wpływać na rozwój regionalny (np. jedynie tworzyć nowe miejsca pracy). Innym zagrożeniem jest nadmierne oparcie procesów rozwoju na jednym tylko producencie lub pojedynczej branży. Jest to ryzykowne zwłaszcza w tych rodzajach produkcji, które można dość łatwo przenieść za granicę lub do innego regionu.

Mazowsze jest obszarem koncentracji inwestycji zagranicznych w skali krajowej. Obejmuje różnorodny zakres usług i działalności produkcyjnej. Jednocześnie działania władz publicznych na tym obszarze wobec inwestorów zagranicznych powinny mieć charakter jedynie uzupełniający wobec wspierania rozwoju miejscowej przedsiębiorczości. Dodatkowo powinny być realizowane w taki sposób, aby wiązać zagraniczne inwestycje z podnoszeniem zarówno jakości miejscowych zasobów ludzkich, jak również wsparciem rozwoju lokalnych przedsiębiorstw, zwłaszcza w zakresie transferu innowacji.

W *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* przedstawiono diagnozę sytuacji w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Zwrócono m.in. uwagę na to, że istnieje problem ograniczonego dostępu kapitału zagranicznego na obszary pozametropolitalne [*Strategia...*, 2006, s. 24]. Niemniej zabrakło

w tym dokumencie wypracowania bardziej spójnej polityki władz samorządowych w odniesieniu do zasad i warunków przyciągania FDI.

#### (7) ZINTEGROWANE PODEJŚCIE DO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Zintegrowane podejście do rozwoju obszarów wiejskich obejmuje kilka wzajemnie ze sobą powiązanych komponentów [Grosse i in., 2010]. Pierwszym jest zwiększenie pozarolniczych form aktywności zawodowej ludności wiejskiej. Nawiązuje to do rozwoju kapitału przedsiębiorczości na tych obszarach oraz zdyswersyfikowania działalności gospodarczej, np. w stronę oświaty, kultury, usług lokalnych itp.

Z tym jest związany drugi kierunek działań, a mianowicie rozwój turystyki [Kozak, 2009]. Specjaliści wyróżniają dwa główne modele rozwoju tej branży [Lane, 1994]. Pierwszy odnosi się do rozwoju masowej turystyki. Jest on powiązany najczęściej z inwestycjami zewnętrznych inwestorów w rozwój bazy turystycznej, a także znaczącymi inwestycjami w infrastrukturę komunikacyjną zwiększającymi dostępność do regionów peryferyjnych. Np. w celu przyciągnięcia turystów zagranicznych duże znaczenie może mieć uruchomienie regionalnych połączeń lotniczych. Drugi model (tzw. *soft tourism*) nie jest ukierunkowany na masowego odbiorcę i w większym stopniu wykorzystuje alternatywne formy turystyczne (agroturystykę, aktywny wypoczynek itp.). Bazuje głównie na rozwoju lokalnych przedsiębiorstw turystycznych i usługowych, a także nie wymaga znaczących nakładów na rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej (zwłaszcza z regionami centralnymi). Skupia się na poszanowaniu walorów przyrodniczych i ich zrównoważonym wykorzystaniu dla rozwoju turystyki. Pewną odmianą tej formy rozwoju lokalnego jest przyciąganie osadnictwa mieszkańców pobliskich miast (lub metropolii) na obszary wiejskie. Powinno być to powiązane z podniesieniem warunków infrastruktury lokalnej (dostępność komunikacyjna, w tym teleinformatyczna) oraz usług (oświatowych, konsumencyjnych, kulturalnych, zdrowotnych itp.).

Kolejny kierunek działań w ramach zintegrowanego podejścia do obszarów wiejskich wiąże się z rozwojem jednego z największych zasobów na tym terenie, a więc kapitału naturalnego. Obejmuje on wszystkie formy ekosystemu i zasobów naturalnych, które uczestniczą w tworzeniu społecznego dobrobytu. A zatem, poza tradycyjnie rozumianymi zasobami naturalnymi (drewno, woda, energia i zasoby mineralne) do kapitału naturalnego zalicza się także zasoby naturalne, które nie dają się łatwo wycenić, np. bioróżnorodność, czy też ekosystem, który jest dostarczycielem ekologicznych usług, takich jak np.: filtrowanie wody i powietrza [Gorzelać i in., 2006, s. 68].

Ostatnim elementem zintegrowanego podejścia jest rozwój rolnictwa, rozumianego jako kluczowy zasób dla rozwoju endogenicznego. Specjaliści [Ward i in., 2003] rekomendują m.in.: (1) wprowadzanie nowoczesnych technologii pro-

ducenckich, (2) poszukiwanie niszy rynkowej, poprzez specjalizację w produktach tradycyjnych i regionalnych, (3) wykorzystywanie walorów naturalnych i produkowanie towarów ekologicznych, (4) rozwijanie produkcji roślin energetycznych itp.

Problem rozwoju obszarów wiejskich jest szczególnie widoczny na Mazowszu. Jest to związane z dualnym rozwojem tego województwa na część centralną skupioną wokół Warszawy oraz pozostałe obszary, mające z reguły specyfikę wiejską. Borykają się one z wieloma barierami i problemami rozwojowymi. *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego* bardzo dobrze diagnozuje te problemy. Jednocześnie w niewystarczającym stopniu podchodzi do tego wyzwania w sposób zintegrowany. Koncentruje się przede wszystkim na potencjale rolnictwa i istniejących problemach tej branży, a także w mniejszym stopniu na problemach socjalnych lub związanych z niską jakością życia mieszkańców wsi. Niemniej problemy i wyzwania rozwoju obszarów wiejskich znajdują się w *Strategii*. Przede wszystkim w ramach celu 4 poświęconego aktywizacji i modernizacji obszarów pozametropolitalnych. Wśród nich znajduje się kierunek działań poświęcony wspieraniu wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich (4.3) [*Strategia...*, 2006, s. 54–55].

#### (8) ROZWÓJ INFRASTRUKTURY KOMUNIKACYJNEJ

Kolejne dwa czynniki rozwoju mają na celu zwiększyć spójność terytorialną w danym regionie. Służą więc jednocześnie rozwojowi lokalnemu (zwłaszcza na obszarach o charakterystyce peryferyjnej), jak i regionalnemu (poprzez lepsze wykorzystanie zasobów jego całego terytorium).

Jako pierwszą omawiam kwestię poprawy komunikacji w ramach danego regionu. Dotyczy to zarówno sieci komunikacji transportowej, jak również informatycznej (w tym pokonania problemu wykluczenia teleinformatycznego). Dla zwiększenia spójności terytorialnej podstawowe znaczenie ma rozwój sieci regionalnych (a w mniejszym stopniu krajowej lub międzynarodowej). W odniesieniu do układu linii komunikacyjnych szczególne znaczenie mają połączenia kolejowe. Podstawowym wyzwaniem jest także zwiększanie dostępności komunikacyjnej w regionie, aby nie tworzyło to dodatkowych problemów rozwojowych. Chodzi m.in. o zjawisko „wypłukiwania” mieszkańców z jednych obszarów regionu lub tworzenia nadmiernego zagęszczenia ludności w innych. Wiąże się z tym z jednej strony problem depopulacji lub starzenia się ludności na obszarach oddalonych od centrów gospodarczych, a z drugiej strony – problem braków infrastrukturalnych (np. mieszkań) i przestępczości w dużych aglomeracjach. Szczególnie ryzykowne jest zjawisko „wypłukiwania” mieszkańców poza granice regionu. Jest to najczęściej rezultat niewłaściwej polityki regionalnej. Dowodzi również tego, że rozwój infrastruktury transportowej powinien być powiązany z innymi działaniami poli-

tyki publicznej (np. stymulującymi kapitał przedsiębiorczości poza głównym centrum miejskim danego regionu).

W odniesieniu do Mazowsza zaletą jest położenie województwa na ciągach europejskich korytarzy transportowych i dość dobre skomunikowanie Warszawy w układzie międzynarodowym (dzięki lotnisku im. F. Chopina) oraz krajowym. Natomiast problemem jest niezadowolające powiązanie Warszawy z głównymi ośrodkami subregionalnymi oraz coraz większe problemy przepustowości węzła warszawskiego. Niska i pogarszająca się jest jakość infrastruktury drogowej i kolejowej w regionie. Szczególnym problemem jest sieć kolejowa o ponad ¼ rzadsza niż średnia w kraju i niezapewniająca odpowiednich standardów połączeń regionalnych. W rezultacie pogarszają się usługi transportu publicznego kolejowego (ale również autobusowego) wewnątrz województwa. Problemem jest słabo rozwinięta infrastruktura informatyczna, zwłaszcza na terenach pozametropolitalnych. Wszystko razem utrudnia dyfuzję procesów rozwoju z Warszawy na resztę regionu.

*Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego* dobrze diagnozuje powyższe trudności [*Strategia...*, 2006, s. 16–24]. Znalazły się w niej także kierunki działań związane z ich rozwiązywaniem, m.in. dotyczące rozwoju społeczeństwa informacyjnego i teleinformatyzacji (1.1) oraz poprawy dostępności komunikacyjnej w regionie (4.1).

### (9) ROZWÓJ METROPOLII I MIAST

Dla zwiększania spójności terytorialnej w danym regionie duże znaczenie ma wzmacnianie policentrycznej sieci miast średniej i małej wielkości. Natomiast dla dynamicznego rozwoju regionu w skali krajowej lub międzynarodowej dużą wagę ma wzmacnianie głównego ośrodka miejskiego lub metropolitalnego. Jednocześnie polityka regionalna powinna zmierzać do powiązania rozwoju tego ośrodka z jego otoczeniem regionalnym. Służy temu zarówno rozwój regionalnej sieci komunikacyjnej, jak również wspólne lub skoordynowane działania polityki publicznej na terenie danego regionu.

Dla realizacji zintegrowanej polityki miejskiej w danym regionie można zastosować szeroki wachlarz działań. Wśród nich wymienić należy wzmacnianie infrastruktury podstawowej, zwłaszcza komunikacyjnej, w tym zwłaszcza związanej z rozwojem miejskiego transportu publicznego. Ponadto są to inwestycje mieszkaniowe (tanie mieszkania o charakterze komunalnym lub ułatwiające inwestycje prywatnych deweloperów). Duże znaczenie mają projekty rewitalizacyjne, które służą odbudowie zdegradowanej lub niewykorzystywanej tkanki miejskiej. Inne działania są powiązane z poprawą życia mieszkańców, w tym w zakresie szkolnictwa, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony socjalnej. Z tym są związane działania na rzecz rozwoju sportu (przede wszystkim uprawianego przez mieszkańców, ale i profesjonalnego), oferty kulturalnej danej metropolii itp. Jest

to powiązane ze zwiększeniem atrakcyjności metropolii dla turystów, inwestorów lub wysoko kwalifikowanych pracowników (i najbardziej poszukiwanych na miejscowym rynku pracy). Może to być również oferta spędzenia wolnego czasu dla mieszkańców całego regionu, pod warunkiem odpowiedniej dostępności komunikacyjnej metropolii.

Atutem Mazowsza jest jego główna metropolia, która jest ważnym centrum administracyjnym, gospodarczym, kulturowym, sportowym i społecznym, zarówno w skali krajowej, jak i w regionie. Województwo dysponuje również względnie dobrze rozwiniętą policentryczną siecią osadniczą, niemniej jednak problemem jest silne zróżnicowanie społeczno-gospodarcze regionu. Oznacza to, że miasta subregionalne mają wiele problemów infrastrukturalnych, ekonomicznych i społecznych. Również Warszawa dotknięta jest poważnymi kłopotami, np. w zakresie infrastruktury komunikacyjnej (np. brak obwodnicy, niewystarczająca liczba mostów) i innej. Nie wykorzystuje również w pełni własnego potencjału, np. w dziedzinie kultury.

*Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego* dość dobrze diagnozuje powyższe problemy [*Strategia...*, 2006, s. 13–24], a także adresuje je w przyjętych celach i kierunkach działania. Odnoszą się one zarówno do wzmacniania funkcji metropolitalnych Warszawy (cel pośredni 3), jak również aktywizacji i modernizacji obszarów pozametropolitalnych (cel 4).

#### (10) JAKOŚĆ RZĄDZENIA I KOMPETENCJI ADMINISTRACJI

Ponieważ wiele zależy od polityki publicznej na rzecz rozwoju regionalnego dlatego ważnym czynnikiem jest jakość rządzenia i kompetencje aparatu administracyjnego [Grosse, 2002, s. 45; *System...*, 2011]. Wśród omawianego zagadnienia można wymienić przynajmniej cztery wiodące wyzwania. Pierwszym jest jakość polityki publicznej. Jest ona rozumiana przede wszystkim jako adekwatna do problemów rozwojowych strategia działania oraz jej skuteczna implementacja. Z tym jest związane drugie wyzwanie, jakim jest umiejętność koordynacji polityki publicznej między różnymi szczeblami i organami administracji [North i in., 2000; Ward i in. 2003]. Podstawowe znaczenie ma powiązanie polityki regionu z polityką rozwoju wiodącego ośrodka metropolitalnego i z pozostałymi działaniami władz samorządowych. Dodatkowym czynnikiem jest umiejętność wykorzystania polityk krajowych oraz instrumentów ponadnarodowych, w tym zwłaszcza polityki spójności UE. Trzecim wyzwaniem jest jakość administracji, co należy rozumieć dość szeroko: jako kwalifikacje i kompetencje kadry urzędniczej oraz właściwie zaprojektowane instytucje i procedury organizacyjne. Wreszcie czwartym jest kwestia szerzej rozumianego rządzenia (*governance*), czyli umiejętność włączania do polityk rozwoju partnerów społecznych.

Jak się wydaje – jakość rządzenia na Mazowszu jest dość niska. Niezadawalające są także instytucje i kompetencje administracji lokalnej i regionalnej. Problemem jest w dalszym ciągu koordynacja polityki rozwoju między władzami

stolicy, samorządem województwa i innymi jednostkami samorządowymi. Pewnym kłopotem jest włączanie do tej polityki partnerów społecznych i przedsiębiorstw. *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego* w niewielkim stopniu zajmuje się powyższymi trudnościami. Zauważa wprawdzie problem braku instytucji i organizacji działających dla zintegrowanego rozwoju Mazowsza, jak również niewystarczającego partnerstwa i współpracy między samorządem lokalnym i wojewódzkim a organizacjami przedsiębiorców i pozarządowymi [*Strategia...*, 2006, s. 21–24]. Jednak w niewystarczającym stopniu znalazło to wyraz w celach i kierunkach działań przyjętych w *Strategii*.

### WYNIKI BADANIA

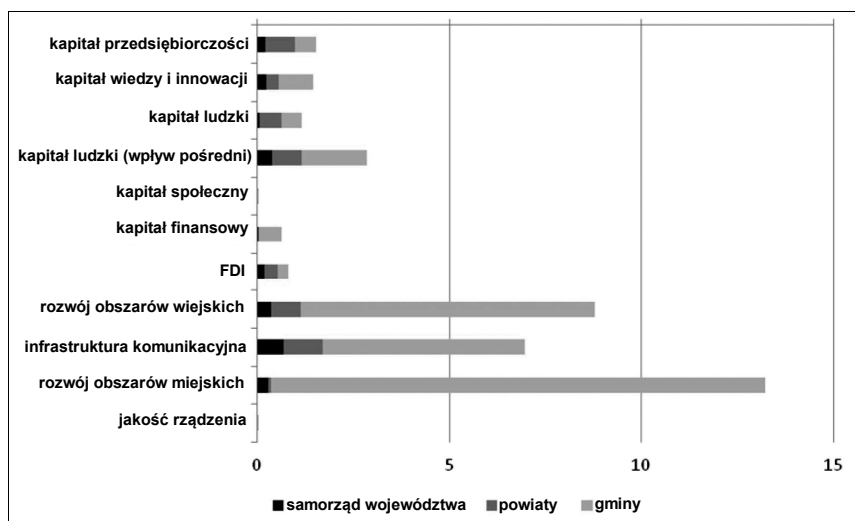
Podstawowym pytaniem stawianym w niniejszym badaniu jest to, w jaki sposób projekty realizowane przez JST na Mazowszu w ramach polityki spójności w okresie 2007–2013 przyczyniają się do rozwoju regionalnego. W szczególności interesuje mnie to, w jaki sposób wspierają dziesięć omówionych wcześniej czynników rozwoju. Wszystkie projekty realizowane (lub zakończone) do czasu przeprowadzenia badania (październik 2011 r.) zostały pogrupowane w zależności od tego, który czynnik wspierają. Ze względu na liczebność projektów – ich przyporządkowanie do poszczególnych czynników odbywało się na poziomie kategorii interwencji funduszy strukturalnych i funduszu spójności na lata 2007–2013 [*Klasyfikacja...*, 2006]. Należy zauważyć, że niektóre kategorie projektów mogą wspierać więcej niż jeden czynnik rozwoju. Pod uwagę została wzięta ogólna wartość finansowa projektów, a więc łącznie wkład UE z dofinansowaniem krajowym. W przypadku czynnika kapitału ludzkiego (3) wyróżnione zostały dwie grupy projektów: te które wprost wzmacniają ten kapitał oraz takie, które czynią to w sposób pośredni (np. poprawiając ogólne warunki życia mieszkańców). Pewnym kłopotem było znalezienie kategorii interwencji dla projektów wspierających rozwój kapitału finansowego (5) oraz inwestycji zagranicznych przedsiębiorstw (FDI) (6). W tym celu zostały poddane analizie programy operacyjne i działania, które przyczyniają się do realizacji powyższych czynników<sup>3</sup>.

Wykres 1 ilustruje sposób oddziaływania projektów realizowanych w ramach polityki spójności na czynniki rozwoju regionalnego. Na tej podstawie można

---

<sup>3</sup> W przypadku czynnika (5) „kapitał finansowy” dotyczy to działania: 1.4 Regionalnego PO *Wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu* (działanie obejmuje dokapitalizowanie różnych funduszy), 3.2 PO Innowacyjna Gospodarka *Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka* oraz 4.3 PO IG *Kredyt technologiczny*. W przypadku czynnika (6) „inwestycje zagraniczne przedsiębiorstw” są to działania: 1.3 RPO *Kompleksowe przygotowanie terenów pod działalność gospodarczą*, 1.7 RPO *Promocja gospodarcza*, 6.2 POIG *Rozwój sieci centrów obsługi inwestorów i eksporterów oraz powstanie nowych terenów inwestycyjnych*, 6.5 POIG *Promocja polskiej gospodarki*.

wyszczególnić cztery grupy czynników. Do pierwszej, która jest w największym stopniu wspierana przez projekty realizowane na Mazowszu zaliczyć należy trzy czynniki rozwoju: rozwój metropolii i miast (9), zintegrowane podejście do rozwoju obszarów wiejskich (7) oraz rozwój infrastruktury komunikacyjnej (8). Wskazuje to na dominację projektów infrastrukturalnych, przede wszystkim związanych z rozwojem sieci komunikacyjnej oraz pozostałej infrastruktury podstawowej. Świadczy to o dość konwencjonalnym podejściu do polityki rozwojowej w województwie mazowieckim. Kładzie ona nacisk przede wszystkim na budowę infrastruktury podstawowej. Wspomniane czynniki zdają się uwypuklać znaczenie spójności terytorialnej i rozwoju policentrycznej sieci miast. Ma to kluczowe znaczenie dla rozwoju Mazowsza, biorąc pod uwagę, że jednym z największych problemów tego województwa są silne dysproporcje rozwojowe między obszarem metropolitalnym Warszawy a pozostałą częścią regionu. Problem polega jednak na tym, że jak wynika z dalszej analizy, projekty wspierające realizację dwóch czynników odnoszących się do spójności terytorialnej (8 i 9) są realizowane przede wszystkim przez m. st. Warszawę (por. wykres 2).



**Wykres 1. Wsparcie czynników rozwoju regionalnego poprzez projekty realizowane w polityce spójności (2007–2013) w skali całego Mazowsza oraz w podziale na typy JST**

Na drugim miejscu pod względem wartości projektów są wspierane czynniki odnoszące się do kapitału ludzkiego (3), przedsiębiorczości (1) oraz kapitału wiedzy i innowacji (2). Warto zwrócić uwagę, że w ramach projektów wspierających rozwój kapitału ludzkiego przeważają te, które czynią to jedynie w sposób pośredni. Zaskakuje jednocześnie, że wartość projektów w omawianej grupie reali-

zowanych przez Warszawę nie jest szczególnie duża (por. wykres 2). Biorąc pod uwagę zasoby tej metropolii oraz jej znaczenie dla konkurencyjności gospodarczej regionu może to świadczyć o niewykorzystaniu w pełni tego potencjału. Omawiana grupa znacząco ustępuje pierwszej grupie projektów infrastrukturalnych. Świadczy to o tym, że rozwój innowacyjnej gospodarki i budowa konkurencyjności Mazowsza jest traktowana w sposób wyraźnie drugoplanowy. Jak się wydaje, w kolejnym okresie polityki spójności po roku 2013 należałoby zasadniczo wzmocnić sposób realizacji omawianych priorytetów rozwoju.

Trzecia grupa związana jest z tworzeniem warunków dla rozwoju instytucji finansowych służących regionalnej gospodarce (5) oraz przyciąganiem zagranicznych inwestorów (6). Wymienione czynniki są wspierane przez znacząco mniejszą wartość projektów. Jest to w części wynikiem specyfiki polityki spójności. Jak się wydaje, dominuje tutaj obawa o problemy z terminową absorpcją środków dostępnych w ramach tej polityki, a nie troska o tworzenie nowych instrumentów finansowych dla polityki rozwoju regionalnego. Może to świadczyć o krótkowzroczności podejścia do rozwoju, tym bardziej że w samej UE trwa intensywna dyskusja na temat potrzeby zwiększania roli inżynierii finansowej w ramach przyszłej polityki spójności, w tym budowy nowych instrumentów kredytowych [Grosse, 2010]. Ponadto, polityka spójności stara się tworzyć równe warunki dla poszczególnych inwestorów, bez specjalnego uprzywilejowywania np. dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Niemniej, część funduszy strukturalnych wspiera inwestycje zagranicznych podmiotów [*Ocena korzyści...*, 2010]. Zakres tego wsparcia jest stosunkowo niewielki na Mazowszu. Wynika to zapewne z przeświadczenia o wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej regionu (w skali kraju), co zmniejsza zapewne zainteresowanie ze strony decydentów politycznych dla tego priorytetu.

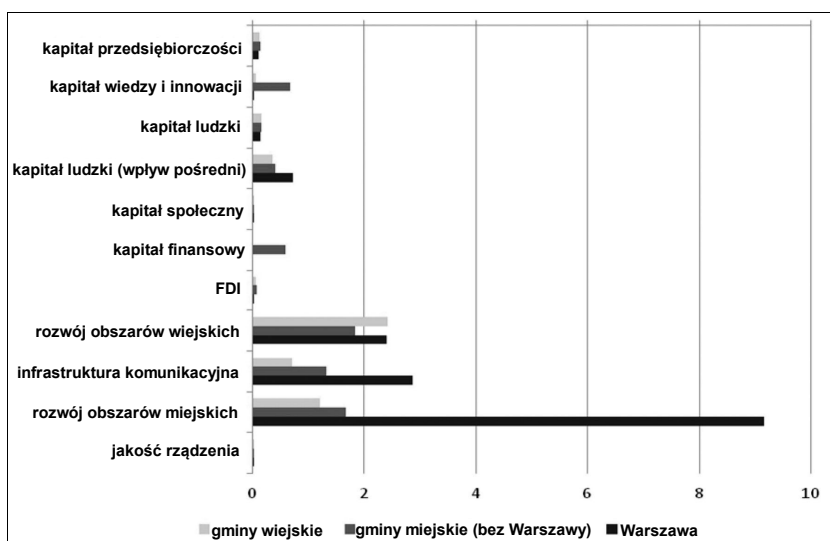
Biorąc pod uwagę zakres wsparcia finansowego w trzeciej grupie czynników rozwoju, jak również wcześniejsze rozważania na temat *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* w omawianej dziedzinie – widoczna jest pewna luka w polityce publicznej. Wyzwaniem dla tej polityki na przyszłość jest myślenie o rozwoju instrumentarium finansowego dla rozwoju regionalnego, zwłaszcza opierającego się na krajowych zasobach kapitałowych. Ponadto, należałoby ściślej ukierunkować działania programowe na przyciąganie inwestorów na tereny pozametropolitalne. Należałoby również powiązać to z innymi czynnikami rozwoju lokalnego, aby tworzyć warunki dla długotrwałych i docelowo – endogenicznych procesów wzrostu.

Czwarta grupa czynników jest w znikomym stopniu (na tle pozostałych) wspierana przez projekty realizowane w ramach aktualnie prowadzonej polityki spójności na Mazowszu. Tworzą ją dwa czynniki: kapitał społeczny (4) oraz poprawa jakości rządzenia i kompetencji administracji (10). Jest to bardzo niepokojący wynik niniejszego badania. Tym bardziej, że skądinąd wiadomo o poważnych problemach dotyczących zarówno kapitału społecznego, jak i jakości zarządzania na Mazowszu. W obu przypadkach mowa o czynnikach podnoszących jakość i efektywność prowadzonej polityki publicznej. Stosunkowo niewielkie wspar-



cie dla tych czynników ze strony projektów realizowanych przez politykę spójności może skłaniać do prognozy o niskiej efektywności działań administracyjnych i powstawaniu różnorodnych barier administracyjnych przy absorpcji środków tej polityki. Potwierdzają to niektóre badania ewaluacyjne i oceny eksperckie [*Ocena systemu...*, 2011, s. 172; Bal-Woźniak i in., 2011]. Jak się wydaje, należałoby dążyć do zmiany takiego podejścia w kolejnym okresie programowania po roku 2013. Wyzwaniem jest zwłaszcza rozwój kapitału społecznego. Jest to – jak wiadomo z literatury przedmiotu – poważna bariera, ale i szansa dla rozwoju. Problem polega jednak na odpowiedniej operacjonalizacji pomocy publicznej w celu rozwoju tego kapitału.

Nie powinno dziwić, że największy zakres realizowanych projektów w ramach polityki spójności jest udziałem samorządów gminnych (por. wykres 1). Pozostałe dwa poziomy samorządu terytorialnego, tj. powiatowy i województwa – w znacząco mniejszym stopniu wpływają na praktyczną realizację polityki rozwoju na Mazowszu. Jest to wynikiem przede wszystkim zasobów finansowych poszczególnych jednostek, a także w mniejszym stopniu układu kompetencyjnego panującego w polskim systemie administracyjnym. Niepokojący jest zwłaszcza dość niewielki udział inwestycji po stronie samorządu województwa, który jest głównym podmiotem mającym realizować regionalną politykę rozwoju. Warto również odnotować, że inwestycje tego samorządu w największym stopniu wspierają czynnik dotyczący rozwoju infrastruktury komunikacyjnej (8) oraz kapitału ludzkiego (3). W nieco większym stopniu samorząd województwa realizuje inwestycje na obszarach wiejskich (7), aniżeli w miastach (9).



**Wykres 2. Wsparcie czynników rozwoju regionalnego poprzez projekty realizowane w polityce spójności (2007–2013) w podziale na gminy wiejskie, miejskie i Warszawę**

Na zakończenie warto przedstawić analizę wspierania poszczególnych czynników w podziale na projekty realizowane w gminach wiejskich, miejskich oraz w Warszawie (wykres 2). Widoczna na pierwszy rzut oka jest dominacja Warszawy, jeśli chodzi o skalę zaangażowanych środków finansowych. Wynika to zapewne z możliwości finansowych tej metropolii. Może sugerować, że polityka spójności w niewielkim stopniu zmniejsza dominację ośrodka metropolitalnego na Mazowszu, a więc w niewystarczającym stopniu przyczynia się do zwiększania spójności terytorialnej w regionie. Jeśli uwzględnić inwestycje prowadzone w gminach miejskich (łącznie z Warszawą) ich przewaga nad działaniami rozwojowymi prowadzonymi w gminach wiejskich jest oczywista. Warto również odnotować, że gminy miejskie (z wyłączeniem stolicy) są ponadprzeciętnie aktywne na rzecz wspierania czynnika kapitału wiedzy i innowacji (2), a także instytucji kapitału finansowego. W dużym stopniu wspierają także rozwój czynnika miejskiego (9). Wszystko to wskazuje, że starają się pozytywnie oddziaływać na poprawę policentrycznej sieci miast na Mazowszu, a tym samym poprawę spójności terytorialnej w regionie. Wspomniane działania dowodzą również próby tworzenia warunków dla dyfuzji procesów rozwoju z Warszawy do innych ośrodków miejskich, zwłaszcza w zakresie rozwoju przedsiębiorczości. Tego typu działania należy uznać za pozytywne i powinny zostać rozwinięte w kolejnym okresie programowania polityki spójności. Nie dziwi również, że gminy wiejskie w największym stopniu wspierają rozwój czynnika dotyczącego zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich (7)<sup>4</sup>.

## PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

Celem niniejszego opracowania było przedstawienie głównych czynników rozwoju regionalnego w kontekście problemów oraz wyzwań rozwojowych na Mazowszu. Następnie została dokonana analiza wsparcia poszczególnych czynników przez projekty realizowane w ramach polityki spójności (w okresie 2007–2013). Pozwala to przedstawić, które czynniki rozwoju są najbardziej, a które najslabiej finansowane w ramach wspomnianej polityki. W ten sposób można również określić przyjętą ścieżkę rozwoju Mazowsza i dominujące podejście strategiczne. Można również zweryfikować racjonalność przyjętego podejścia do sytuacji panującej w regionie.

Wyniki przeprowadzonego badania dowodzą tego, że na Mazowszu pierwszoplanowe znaczenie ma konwencjonalne podejście do rozwoju, które kładzie

---

<sup>4</sup> Wysoki udział inwestycji na terenach wiejskich ze strony gmin miejskich i Warszawy wynika przede wszystkim z trudności wyselekcjonowania odpowiednich projektów w poszczególnych kategoriach interwencji (agregacja danych została dokonana na poziomie kategorii interwencji).

nacisk głównie na budowę infrastruktury podstawowej. Natomiast priorytety związane z rozwojem innowacyjnej gospodarki i budową konkurencyjności Mazowsza są traktowane w sposób wyraźnie drugoplanowy. Dzieje się tak pomimo tego, że nadrzędnym celem *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* jest m.in. wzrost konkurencyjności gospodarki. Zaskakuje również to, że projekty realizowane w Warszawie w stosunkowo ograniczonym stopniu wspierają ww. priorytety. Może to wskazywać na niewystarczające wykorzystanie potencjału gospodarczego i innowacyjnego tego obszaru metropolitalnego.

Podstawowym wyzwaniem dla Mazowsza są nadmierne dysproporcje rozwojowe między stolicą a pozostałą częścią regionu. Tymczasem przeprowadzona analiza dowodzi, że podejmowane projekty w niewystarczającym stopniu oddziałują na poprawę spójności terytorialnej w regionie. Wprawdzie duża część środków finansowych została skierowana na poprawę infrastruktury komunikacyjnej, niemniej jednak istnieje silna koncentracja wydatków inwestycyjnych w Warszawie. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast aktywność innych gmin miejskich na rzecz własnego rozwoju, co służy poprawie policentrycznej sieci miejskiej w regionie. Gminy te wspierają także działania przyczyniające się do rozwoju innowacyjnej gospodarki i zapewniające szerszy dostęp do kapitału inwestycyjnego. Służy to dyfuzji procesów rozwoju z Warszawy do innych ośrodków miejskich w województwie.

W niewystarczającym stopniu jest wspierany czynnik dotyczący rozwoju kapitału społecznego oraz poprawy jakości rządu oraz kompetencji administracji. Może to zaowocować różnego typu problemami i barierami administracyjnymi w implementacji polityki spójności. Jest to również wynikiem słabości *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* w odniesieniu do wymienionych czynników rozwoju regionalnego. Może to dowodzić, że błędy lub przeoczenia *Strategii* odbijają się następnie na poziomie programowania dokumentów operacyjnych, a tym samym na możliwościach skutecznego wspierania rozwoju w województwie.

Badanie potwierdziło również to, że głównym inwestorem na Mazowszu są gminy, a pozostałe jednostki samorządu terytorialnego – w tym zwłaszcza samorząd województwa – znacząco im ustępują na tym polu. Wynika to przede wszystkim z przyjętego w Polsce podziału środków własnych na poszczególne szczeble samorządowe w ramach systemu finansów publicznych. Choć ustrój administracyjny czyni z samorządu województwa główny podmiot działający na rzecz rozwoju regionalnego (przynajmniej w zakresie planowania), to jednak zasoby finansowe nie pozwalają na adekwatną to tego politykę inwestycyjną.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można także zaproponować kilka podstawowych rekomendacji:

- w kolejnym cyklu programowania polityki spójności na Mazowszu należałoby przenieść ciężar kierunków rozwoju z infrastruktury podstawowej w stronę czynników sprzyjających pobudzaniu przedsiębiorczości i innowacyjnej gospodarki. Należałoby także w większym stopniu wykorzystać potencjał

Warszawy w tym względzie, także w celu inicjowania dyfuzji procesów rozwoju do innych ośrodków miejskich położonych w województwie,

- należałoby wzmocnić działania niwelujące zróżnicowania wewnętrzne w regionie, a tym samym w większym stopniu wspierać spójność terytorialną na Mazowszu. Dotyczy to zwłaszcza rozwoju przedsiębiorczości i innowacji gospodarczej, a także dyfuzji rozwojowej z Warszawy do reszty regionu,
- należałoby przemyśleć politykę władz publicznych na Mazowszu w zakresie rozwoju instrumentów finansowych dla polityki regionalnej, jak również odnośnie do przyciągania zagranicznych inwestorów. Powinna ona wiązać te instrumenty i inwestycje z miejscowymi czynnikami rozwoju, jak również stwarzać warunki dla trwałego i endogenicznego wzrostu gospodarczego,
- w kolejnym okresie polityki spójności po roku 2013 należałoby zdecydowanie wzmocnić wsparcie dla rozwoju kapitału społecznego i poprawić jakość funkcjonowania administracji, zwłaszcza w wymiarze koordynacyjnym między różnymi JST.

#### LITERATURA

- Asheim B.T., 1996, *Industrial Districts as "Learning Regions": A condition for prosperity?* "European Planning Studies", vol. 4, nr 4, 379–400.
- Asheim B.T., Gertler M.S., 2005, *The Geography of Innovation. Regional Innovation Systems* [w:] Fagerberg J., Mowery D. C., Nelson R.R. (red.): *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford – New York, s. 291–317.
- Bal-Woźniak T., Woźniak M.G. (red.), 2011, *Gospodarka Polski 1990–2011. Transformacja. Modernizacja. Spójność społeczno-ekonomiczna, Synteza*, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, z. 21, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Rzeszowski, Kraków–Rzeszów.
- Boucher G., Conway C., Van der Meer E., 2003, *Tiers of Engagement by Universities in their Region's Development*, "Regional Studies", vol. 37, nr 9, s. 887–897.
- Coleman J.S., 1988, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, "The American Journal of Sociology", Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, s. 95–120.
- Driffield N., Hughes D., 2003, *Foreign and Domestic Investment: Regional Development or Crowding Out?*, "Regional Studies", vol. 37, nr 3, s. 277–288.
- Edquist C., Eriksson M.L., Sjögren H., 2002, *Characteristics of Collaboration in Product Innovation in the Regional System of Innovation of East Gothia*, "European Planning Studies", vol. 10, nr 5, s. 563–581.
- Ekins P., Dresner S. and Dahlström K., 2008, *The Four-Capital Method of Sustainable Development Evaluation*, "European Environment", vol. 18, s. 63–80.
- Etzkowitz H., 2002, *MIT and the Rise of Entrepreneurial Science*, Routledge, London.
- Gorzela G., Płoszaj A., Smętkowski M., 2006, *Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów na przykładzie województwa lubuskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(25), s. 67–82.

- Grosse T.G., 2002, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 1 (8), s. 25–48.
- Grosse T.G., 2007, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grosse T.G., 2010, *Kierunki zmian w polityce spójności UE. Analiza wybranych nurtów dyskusji prowadzonej w latach 2008–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(42), s. 60–82.
- Grosse T.G., Hardt Ł., 2010, *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Wydawnictwo Key Text, Warszawa.
- Hakenes H., Schnabel I., 2006, *The Threat of Capital Drain: A Rationale for Public Banks?* Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, nr 2006/11, Bonn.
- Hyytinen A., 2005, *How Important Are Exits for Venture Capital Finance? Evidence from Finland* [w:] *Venture Capital, Entrepreneurship, and Public Policy*, red. V. Kannianen, Ch. Keuschnigg, Cambridge – London: MIT Press, s. 127–149.
- Iyer S., Kitson M., Toh B., 2005, *Social capital, economic growth and regional development*, „Regional Studies”, vol. 39, nr 8, s. 1015–1040.
- Klasyfikacja kategorii interwencji funduszy na lata 2007–2013*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 371, 27.12.2006.
- Kozak M., 2009, *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Landabaso M., 2007, *The Regional Economic Development Relevance of Social Capital* [w:] *Europe – Reflections on Social Capital, Innovation and Regional Development: The Ostuni Consensus*, red. M. Landabaso, A. Kukliński, C. Roman, Nowy Sącz: Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, s. 107–116.
- Lane B., 1994, *What is rural tourism?*, „Journal of Sustainable Tourism”, vol. 2, nr 1, s. 7–21.
- Lundvall B.-A., Maskell P., 2000, *Nation States and Economic Development: From National Systems of Production to National Systems of Knowledge Creation and Learning* [w:] *The Oxford Handbook of Economic Geography*, red. G.L. Clark, M.P. Feldman, M.S. Gertler, Oxford University Press, Oxford – New York, s. 353–372.
- Markusen A., 1999, *Sticky places in slippery space. A typology of industrial districts* [w:] *The New Industrial Geography. Regions, Regulations and Institutions*, red. T.J. Barnes, M.S. Gertler, Cheltenham–Lyme: Routledge.
- Markusen J., Venables A., 1999, *Foreign Direct Investment as a Catalyst for Industrial Development*, „European Economic Review”, vol. 43, nr 2, s. 335–356.
- Nijkamp P., 2003, *Entrepreneurship in a Modern Network Economy*, „Regional Studies”, vol. 37, nr 4, s. 395–405.
- North D., Smallbone D., 2000, *The Innovativeness and Growth of Rural SMEs during the 1990s*, „Regional Studies”, vol. 34, nr 2, s. 145–157.

- Nowak A., Szałański M., 2009, *Czynniki i bariery rozwoju przedsiębiorstw na Mazowszu*, Wydział Zarządzania UW, Warszawa.
- Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010.
- Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004–2006*, EGO 2011, Warszawa.
- Polityka regionalna na Mazowszu – materiały kongresowe*, red. G. Rzeźnik, Polski Instytut Demokracji Lokalnej, Warszawa 2009.
- Porter M.E., 1997, *New strategies for inner-city economic development*, “Economic Development Quarterly”, t. 11, nr 1.
- Porter M.E., 2001, *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Powell W.W., 1990, *Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization [w:] Research in Organizational Behavior*, red. B.M. Staw, L.L. Cummings, An Annual Series of Analytical Essays & Critical Review, no. 18, 295–336.
- Sands A., 2005, *The Irish Software Industry [w:] From Underdogs to Tigers: The Rise and Growth of the Software Industry in Brazil, China, India, Ireland, and Israel*, red. A. Arora, A. Gambardella, Oxford University Press, Oxford – New York, s. 41–71.
- Saxenian A., 1994, *Regional Advantage*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Storper M., 1997, *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New York, s. 5–52.
- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)*, 2006, Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa.
- System zarządzania rozwojem Polski*, podręcznik pod redakcją naukową J. Górniaka i S. Mazura, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Ward N., Lowe P., Bridges T., 2003, *Rural and Regional Development: The Role of the Regional Development Agencies in England*, “Regional Studies”, vol. 37, nr 2, s. 201–214.

### Streszczenie

W niniejszym artykule omówiono występujące w literaturze przedmiotu czynniki rozwoju regionalnego, a następnie odniesiono je do praktyki polityki regionalnej prowadzonej przez władze publiczne na Mazowszu. Celem artykułu jest ocena działań polityki spójności prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) na Mazowszu w latach 2007–2011. Ocena jest dokonana przez pryzmat czynników rozwoju regionalnego. Aby polityka była racjonalna – priorytety finansowe powinny nawiązywać do katalogu najczęściej występujących w literaturze przedmiotu czynników rozwoju, a ponadto być zgodne z miejscowymi uwarunkowaniami wyrażonymi m.in. w strategii rozwoju regionalnego. Badanie dowodzi, że na Mazowszu pierwszoplanowe znaczenie ma konwencjonalne podejście do rozwoju, które kładzie nacisk głównie na budowę infrastruktury podstawowej. Podejmowane projekty w niewystarczającym stopniu oddziałują na poprawę spójności terytorialnej w województwie, choć głównym wyzwaniem dla polityki regionalnej na Mazowszu są nadmierne dysproporcje między stolicą a pozostałą częścią regionu.

---

**Regional Development Factors in the Mazovia Region***Summary*

This article aims to assess the cohesion policy actions carried out by local and regional governments in the Mazovia region in 2007–2011. Assessment is made through the prism of the regional development factors. This is an attempt to examine the rationality of the cohesion policy. The main assumption of the study is that rational policy requires that financial priorities referred to the catalog of the most common factors in the development literature, and were in line with regional circumstances, among others expressed in the regional development strategy. The study shows that regional policy in the Mazovia is of primary directed to the conventional approach, which emphasizes mainly on the construction of basic infrastructure. Projects undertaken by this policy are insufficiently influencing the improvement of territorial cohesion in the region, although a major challenge for regional policy in Mazovia are excessive disparities between the capital city and the rest of the region.