

Jarosław Kempa

POLITYKA GOSPODARCZA SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO W LATACH 1999–2004

Celem niniejszego artykułu jest próba oceny wybranych priorytetowych działań¹ realizowanych w latach 1999–2004 przez władze samorządu województwa pomorskiego pierwszej i częściowo drugiej kadencji. Przykładowe przedsięwzięcia i obszary interwencji mieszczą się w tzw. priorytecie II *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego*. Niniejsze opracowanie jest próbą opisu i oceny tej polityki. Czy przedsięwzięcia te wpłynęły na wzrost konkurencyjności gospodarki regionu? Zadanie to jest trudne, ze względu na to, że strategia rozwoju województwa pomorskiego zawiera jedynie ogólne zapisy dotyczące monitoringu jej realizacji (Gorzelał, Jałowiecki 2001, s. 51). Do 2004 roku władze samorządowe nie zdecydowały się na opracowanie systemu monitorowania strategii.

Zgodnie ze strategią, do 2010 roku region pomorski ma wykorzystać szansę tkwiącą w jego potencjale rozwojowym. Pesymistyczny scenariusz rozwoju regionu zakłada jego peryferyzację, optymistyczny zaś – wzrost konkurencyjności gospodarki regionu, napływ inwestycji, kapitału oraz zasobów ludzkich.

1. Charakterystyka gospodarki Pomorza

Województwo pomorskie, które powstało w 1998 r. w wyniku reformy administracyjnej kraju z województwa gdańskiego oraz przyłączenia części trzech województw: ślupskiego, elbląskiego i bydgoskiego, w porównaniu z resztą kraju jest obszarem o stosunkowo niewielkiej aktywności gospodarczej. Udział w ogólnej liczbie pracujących kształtuje się na poziomie ok. 5,0%, co lokuje pomorskie na 13. pozycji w kraju. Wskaźnik ten jest niższy od udziału w liczbie ludności (5,7% – 10. miejsce w kraju), co może wskazywać na niezadowalający poziom aktywności zawodowej.

¹ Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa samorząd województwa zobowiązany jest m.in. do:

- pobudzania aktywności gospodarczej;
- tworzenia warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowania rynku pracy;
- podnoszenia poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- pozyskiwania i łączenia środków finansowych publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- utrzymania i rozbudowy infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim;
- wspierania rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popierania postępu technologicznego oraz innowacji.

Generalnie, wszystkie działy gospodarki zlokalizowane na Pomorzu są pod względem swoich rozmiarów, mierzonych liczbą pracujących, mniejsze od wartości średniej dla kraju. Jednak gospodarka Pomorza jest dynamiczna i efektywna w relacji krajowej. Pod względem wartości nominalnej wypracowanego produktu krajowego pomorskie zajmuje siódmą lokatę w kraju, jednakże pod względem regionalnego PKB *per capita* jest to już lokata piąta. Świadczy to o dużej produktywności pracy i majątku. Ponadto wskaźnik wartości dodanej na pracującego, oddający charakter zlokalizowanych w województwie sektorów, lokuje Pomorze na drugim miejscu w kraju po województwie mazowieckim. Oznacza to, że w regionie zlokalizowane są liczne przedsiębiorstwa o profilu działalności opartym na pracy przetworzonej, charakteryzującej się dużą wartością dodaną. Jednocześnie pomorskie firmy dobrze radzą sobie na rynkach zagranicznych. Eksport na poziomie 12,4% produkcji sprzedanej przewyższa o 3,2% średnią krajową (Szultka, Tamowicz 2003, s. 8).

W województwie pomorskim obserwuje się znaczną koncentrację działalności produkcyjnej. Trzy pierwsze pod względem wielkości produkcji działy: produkcja przetworów ropy naftowej i pochodnych, artykułów spożywczych i napojów oraz sprzętu transportowego wytwarzają ponad 50% całości wartości sprzedanej przemysłu. Stan ten jest niekorzystny z punktu widzenia wahań koniunktury na rynkach światowych².

Udział pracujących w rolnictwie w ogólnej liczbie pracujących w regionie pomorskim kształtuje się na poziomie 15%. Sytuacja taka sprzyja szybszym zmianom strukturalnym w tym sektorze.

Na Pomorzu jest zauważalna stosunkowo mała obecność bardzo dużych przedsiębiorstw³. Sytuacja taka oznacza znaczne rozpowszechnienie przedsiębiorstw małych i średnich (MSP). W gminach nadmorskich, w branży turystycznej, nastąpił szczególnie duży rozkwit mikroprzedsiębiorstw zatrudniających do 5 pracowników.

Pomorskie MSP można zaliczyć do grona firm innowacyjnych, tzn. systematycznie udoskonalających swoje procesy technologiczne, kierownicze, wprowadzających nowe produkty. Pod względem wskaźnika liczby firm innowacyjnych na 1000 MSP region zajmuje wysokie, piąte miejsce w kraju (5,1%). Wprowadzane innowacje to mniej więcej w równych proporcjach innowacje procesowe i produktowe. Pod koniec 2002 r. funkcjonowało na Pomorzu jedynie 289 dużych przedsiębiorstw, zatrudniających powyżej 250 pracowników, co stanowi 0,13% wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w tym okresie. Wśród MSP natomiast dominują mikroprzedsiębiorstwa. W całym regionie stanowią one 94,9% podmiotów gospodarczych (Szultka, Tamowicz 2003, s. 8–9).

² Załącznik do uchwały nr 354/XXIV/04 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 14 czerwca 2004 r., Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2004–2006, s. 20. Zob. też strona internetowa: www.woj-pomorskie.pl, 30 października 2004 r.

³ Wg rankingu *Rzeczpospolitej* „TOP 500” z 2003 r., na Pomorzu jest zlokalizowanych 20 takich przedsiębiorstw.

2. Konkurencyjność i atrakcyjność inwestycyjna Pomorza

Zgodnie z wynikami przeprowadzonych przez H. Ćwiklińskiego i G. Pawłowskiego (2004, s. 266) analiz uwarunkowań instytucjonalno-procesowych, generalnie rzecz biorąc, „(...) strategiczne uwarunkowania rozwoju województwa pomorskiego leżą głównie w wewnętrznych, endogenicznych czynnikach, dotyczących potencjału tego regionu (...) oraz krajowej polityki gospodarczej(...). Według analiz Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową z 2003 r. atutem Pomorza jest dostępność komunikacyjna, wysoka jakość rynku pracy oraz otoczenia biznesu. Gorzej wypada chłonność rynku. Atutem regionu jest ponadto atrakcyjność turystyczna oraz zadowalający stan środowiska naturalnego (Regiony... 2003).

Według Państwowej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych na Pomorzu pojawiło się ponad 150 inwestorów, którzy zainwestowali więcej niż milion dolarów. Kapitał zagraniczny zainwestował do końca 2003 roku w regionie ok. 3 mld USD (ibidem, s. 16). Stanowi to jedynie 4,2% środków, jakie napłynęły do Polski w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych⁴ od początku transformacji systemowej⁵. Dlaczego zatem przy dość dużym potencjale rozwojowym, zaliczającym region do pierwszej szóstki województw pod względem konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej (Regiony... 2003, s. 16), napływ inwestycji nie jest znaczący, większych nowych inwestycji jest niewiele, z wyjątkiem lokowanych na terenach Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz w głównych miastach regionu, takich jak Gdańsk czy Gdynia. Czy zatem władze województwa mają realne możliwości poprawy atrakcyjności inwestycyjnej i konkurencyjności regionu?

3. Polityka gospodarcza województwa pomorskiego

Władze województwa pomorskiego pierwszej kadencji (1998–2002) zmieściły, poza realizacją bieżących zadań, do opracowania wymaganych przepisami prawa dokumentów programowych oraz organizowały odpowiednią kadre samorządową w strukturach urzędu marszałkowskiego. Warto podkreślić, że z ponad 250 urzędników zatrudnionych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego wielu to młode osoby do 30. roku życia, legitymujące się wykształceniem wyższym. Trudno jednak powiedzieć, czy była to zamierzona polityka kadrowa, czy też efekt braku redukcji zatrudnienia w urzędzie wojewódzkim po reformie administracji samorządowej w 1998 r.

Sejmik Województwa Pomorskiego poza dokumentami operacyjnymi uchwalił przede wszystkim:

⁴ Według PAIiZ, do końca 2003 roku, w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych napłynęło do Polski ok. 72 mld USD.

⁵ Strona internetowa: www.paiz.gov.pl, 25 maja 2004 r.

- Strategię Rozwoju Województwa Pomorskiego⁶,
- Program Rozwoju Województwa Pomorskiego na lata 2001–2006⁷,
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego⁸.

Stworzenie odpowiedniej struktury administracyjnej urzędu marszałkowskiego miało na celu przygotowanie się do sprawnego wdrażania programów przedakcesyjnych oraz kontraktu wojewódzkiego. W tym celu utworzone zostały: Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego – odpowiedzialny m.in. za prace programowe i koncepcyjne, a następnie Departament Programów Regionalnych – odpowiedzialny za wdrażanie programów przedakcesyjnych i strukturalnych dla regionu i zarządzanie nimi⁹.

Władze województwa starały się także osiągnąć realny wpływ na inne instytucje o znaczeniu regionalnym. Zgodnie z art. 48 ustawy o samorządzie województwa¹⁰, przekazano samorządowi województwa mienie Skarbu Państwa w postaci udziałów w spółkach: Agencji Rozwoju Pomorza SA, Pomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA, Porcie Lotniczym Gdańsk – Trójmiasto sp. z o.o., obecnie im. Lecha Wałęsy.

Pierwszymi istotnymi programami dla przedsiębiorstw, realizowanymi jednak bez bezpośredniego udziału samorządu, były programy PHARE 2000 i 2001 dla MSP. We wdrażaniu programów dla firm wyspecjalizowała się Agencja Rozwoju Pomorza SA, która obecnie jako Regionalna Instytucja Finansująca będzie realizowała podobne działania w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006. W spółce tej niemal 100% akcji jest w posiadaniu samorządu województwa pomorskiego.

Kolejnym istotnym narzędziem okazała się formuła kontraktu wojewódzkiego wprowadzona w życie w latach 2001–2003, a następnie kontynuowana w formie nowego kontraktu w 2004 r. Zmierzała do wzmocnienia roli regionów w kreowaniu polityki regionalnej. Jednak na skutek sukcesywnych ograniczeń środków finansowych, rozciągnięcia jego realizacji w czasie na 2003 r. oraz centralizacji ich podziału, ograniczono dość daleko samodzielność samorządu województwa. Na elastyczności kształtowania wydatków z kontraktu zaważyła przede wszystkim konieczność kontynuacji wieloletnich inwestycji centralnych w służbie zdrowia, zapisanych w kontrakcie, szczególnie szpitali w Słupsku i Chojnicach. Województwo pomorskie niemal w 100% wykorzystało na te cele przysługujące mu środki publiczne.

⁶ Załącznik do uchwały nr 271/XXI/2000 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 3 lipca 2000 r., Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego. Zob. strona internetowa: www.woj-pomorskie.pl, 30 kwietnia 2004 r.

⁷ Załącznik do uchwały nr 607/XLIV/2002 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 1 lipca 2002 r., Program Rozwoju Województwa Pomorskiego na lata 2001–2006. Zob. strona internetowa, jw.

⁸ Załącznik do uchwały nr 639/XLVI/2002 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 30 września 2002 r., Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego. Zob. strona internetowa, jw.

⁹ Strona internetowa: www.woj-pomorskie.pl, 30 października 2004 roku.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 64, poz. 414.

3.1. Założenia strategiczne rozwoju województwa i ich realizacja

Podstawowym dokumentem kierunkowym, wyznaczającym priorytety i cele rozwoju regionu, jest uchwalona przez sejmik 3 lipca 2000 r. koncepcja działań zmierzających do długotrwałego i zrównoważonego rozwoju regionu – strategia rozwoju województwa. Warto w tym miejscu przywołać przedstawioną tam wizję województwa i odnieść się do głównego priorytetu w dziedzinie gospodarki. „Województwo pomorskie 2010 roku to region nowych, wykorzystanych szans i partnerskiej współpracy – o silnej i zróżnicowanej gospodarce oraz czystym środowisku, pielęgnujący morskie tradycje i wielokulturowość, przechodzący do szybkiego rozwoju opartego na umiejętnościach i wiedzy” (*Strategia... 2000*, s. 22).

Powyższy, dość ogólny zapis wizji województwa jest próbą połączenia interesów wielu środowisk gospodarczych regionu. Wielofunkcyjny charakter gospodarki regionu, z dużym udziałem branż tzw. „gospodarki morskiej”, może być niestety przyczyną jego słabości. Z punktu widzenia koncepcji rozwoju województwa, zapisanej w wizji regionu, nieporozumieniem jest zapis o przechodzeniu do szybkiego rozwoju, opartego na innowacyjnej gospodarce, przy jednoczesnym „wspieraniu” takich sektorów gospodarki, jak budownictwo i remont statków, żegluga morska, rybołówstwo. Zapis ten należy rozpatrywać jednak, jak sądzę, w warstwie deklaracji twórców strategii, gdyż realny wpływ samorządu województwa pomorskiego jest w tym obszarze znikomy.

Główne cele odnoszące się do gospodarki zapisane są w kontekście realizacji tzw. priorytetu II – „Restrukturyzacja i unowocześnianie gospodarki”, który należy rozumieć jako dążenie władz województwa do podnoszenia konkurencyjności gospodarki regionu. Priorytet ten precyzują m.in. następujące cele:

- 1) stworzenie regionalnego systemu innowacji,
- 2) unowocześnienie tradycyjnych sektorów gospodarki,
- 3) rozwój usług, transportu i turystyki.

W ramach tych zapisów w analizowanym okresie samorząd województwa pomorskiego przedsięwziął wiele inicjatyw.

Stworzenie regionalnego systemu innowacji

W 2003 r. zapoczątkowany został projekt Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Pomorskiego (RIS-P). Strategię tę opracowuje wyłonione przez zarząd województwa konsorcjum, w którego skład wchodzi m.in.: Politechnika Gdańska – jednostka koordynująca, Uniwersytet Gdański, Agencja Rozwoju Pomorza SA, Centrum Techniki Okrętowej, Akademia Morska w Gdyni, Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna. Generalnym celem projektu jest zdefiniowanie efektywnego systemu rozwoju innowacyjności, umożliwiającego skuteczne i sprawne tworzenie, rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań produktowych, technologicznych i organizacyjnych, podnoszących

konkurencyjność przedsiębiorstw i możliwości rozwojowe regionu¹¹. Strategia opracowywana jest głównie metodą ekspercką przez środowisko naukowe Politechniki Gdańskiej i naukowych instytutów technicznych. Wpływ tych środowisk odzwierciedla się w koncepcji strategii. W planach ujęty jest projekt budowy centrum wdrażania zaawansowanych technologii, do których autorzy strategii zaliczają m.in. biotechnologię i nanotechnologię. Zaletą procesu opracowywania strategii było kojarzenie środowisk naukowców i przedsiębiorców.

Samorząd województwa pomorskiego wsparł finansowo miasto Gdynię, głównego inicjatora utworzenia Pomorskiego Inkubatora Innowacji i Przedsiębiorczości w ramach Pomorskiego Parku Naukowo-Technologicznego (PPNT). Projekt ten ukierunkowany jest na wspomaganie powstawania i rozwoju małych i średnich innowacyjnych przedsiębiorstw we wczesnym etapie rozwoju, udostępnianie powierzchni biurowej i produkcyjnej oraz doradztwo i konsultacje. Do połowy 2003 r. w PPNT siedzibę znalazło kilkanaście firm.

Ponadto planuje się stworzenie Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego w Gdańsku, Międzynarodowego Centrum Technologii Informatycznych na terenach położonych przy gdańskim porcie lotniczym oraz Gminnych i Powiatowych Centrów Edukacyjno-Wdrożeniowych Nowoczesnych Technologii.

Ogólnie można stwierdzić, że realizacja regionalnego systemu innowacji jest tymczasem słabo zaawansowana.

Unowocześnienie tradycyjnych sektorów gospodarki

Rolnictwo

Największym przedsięwzięciem w minionym okresie była decyzja o budowie Lokalnego Centrum Pierwszej Sprzedaży Ryb – Aukcja Rybna Sp. z o.o. w Ustce, sfinansowanego w znacznej części w ramach kontraktu wojewódzkiego przy zaangażowaniu miasta Ustki i Krajowej Izby Rybackiej. Jest to pierwsza tego typu inwestycja w Europie Środkowo-Wschodniej, zbudowana od podstaw według standardów unijnych. Korzystać z niej będą rybacy ze wszystkich krajów bałtyckich. Aukcja Rybna Sp. z o.o. spełniać będzie funkcję rynku hurtowego (*Regionalny Program...* 2004, s. 44). Przedsięwzięcie to nasuwa złe skojarzenia z fatalnie funkcjonującym Pomorskim Hurtowym Centrum Rolno-Spożywczym SA *Rėnk* w Gdańsku, które miało na celu usprawnienie obrotu hurtowego i dostosowanie go do rozwiązań europejskich. Założeniem działalności centrum *Rėnk*, sfinansowanego przez stronę rządową ze środków zagranicznych, było wypełnienie luki w prawidłowym zaopatrzeniu w produkty rolne i spożywcze mieszkańców aglome-

¹¹ Zob. *Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Pomorskiego*, strona internetowa: www.woj-pomorskie.pl, 30 października 2004 r.

racji trójmiejskiej, a także zaopatrzenie dynamicznie rozwijającej się sieci detalicznej i gastronomicznej, i stworzenie efektywnych powiązań z innymi regionami. Niestety, centrum zostało zbojkotowane w znacznej mierze przez rolników, którzy preferują prowadzenie swojej działalności w innych miejscach handlowych, rozproszonych na terenie aglomeracji trójmiejskiej. Gdynia nie była z kolei skłonna ograniczyć na swoim terenie działalności targowisk, na których w przeciętnych warunkach sanitarnych, handluje się artykułami rolnymi.

Powodzenie aukcji rybnej w zdecydowanej mierze uzależnione będzie od podaży oferowanej przez zagranicznych rybaków i popytu na ryby na rynku wewnętrznym. Optymizmem napawa jednak fakt, że jest to wspólna inwestycja regionalnych i lokalnych partnerów: samorządu województwa pomorskiego, miasta Ustka oraz Krajowej Izby Rybackiej, którzy są jednocześnie udziałowcami tego przedsięwzięcia. Wstępne plany eksportu ryb ogólnie obejmują następujące kierunki: miasta Berlin i Praga, kraje Węgry i Austria oraz region Bretanii we Francji.

Rozwój usług, transportu i turystyki

Wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw

Władze samorządu województwa nie miały w badanym okresie (1999–2004) realnego wpływu na wsparcie rozwoju MSP. Wszelkie programy ukierunkowane na wzrost konkurencyjności i innowacyjności firm, w tym komponent dla MSP programu PHARE 2000 i 2001, były realizowane w praktyce przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości SA za pośrednictwem Regionalnej Instytucji Finansującej, której funkcję w województwie pomorskim pełni Agencja Rozwoju Pomorza SA. Program Operacyjny Województwa Pomorskiego PHARE 2002 i 2003 – Spójność Społeczna i Gospodarcza – komponent „Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw” będzie dopiero realizowany. Udział województwa ma sprowadzać się tylko do roli jednostki opiniującej podział środków dla MSP. Jest to „ukłon” PARP w kierunku samorządu.

Interesujący wydaje się projekt „e-Minder” finansowany z V Programu Ramowego Unii Europejskiej. Jego celem jest wspieranie gospodarki elektronicznej w województwie pomorskim. Projekt był realizowany przez trzy regiony: Galicję – region Hiszpanii, Cypr i Pomorze. W wyniku jego realizacji powołano Centrum Gospodarki Elektronicznej świadczące usługi z zakresu obsługi oprogramowania i sprzętu komputerowego oraz wykorzystania Internetu w działalności gospodarczej: podpis elektroniczny, pasaż elektroniczne, sklepy internetowe, bankowość elektroniczna, e-praca, aukcje internetowe itd. (*Regionalny Program...* 2004, s. 38). Niestety, poza funkcjonującą ogólną stroną internetową nie są świadczone usługi dla MSP. Główną przyczyną małej popularności portalu był brak środków finansowych na jego skuteczną promocję. Jednak na bazie tego pomysłu został przygotowany

projekt o identycznej nazwie Centrum Gospodarki Elektronicznej, w ramach którego dzięki bazie lokalowej i z wykorzystaniem portalu internetowego ma zostać przeszkolonych ponad 2000 pomorskich MSP w zakresie prowadzenia gospodarki elektronicznej. Projekt ten ma być sfinansowany w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006.

Kreowanie regionalnego rynku kapitałowego

W ramach kontraktu wojewódzkiego na lata 2001–2003 zrealizowano projekt pod nazwą Pomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych (PRFPK). Celem projektu było stworzenie instrumentu finansowego umożliwiającego firmom uzyskanie kredytu finansowego na rozwój działalności. Kapitał zakładowy spółki z o.o. PRFPK wynosi 12 190 000 zł. PRFPK ma siedzibę w Gdańsku oraz punkty konsultacyjne w Gniewie, Lęborku, Sopocie, Tczewie, Wejherowie i Pruszczu Gdańskim. W ciągu dwuletniej działalności fundusz udzielił 57 poręczeń na łączną kwotę 3 737 850 zł. Inwestycja ta, pomimo niewielkiego jeszcze kapitału, może być istotna dla rozwoju MSP¹². W regionie istnieją jedynie lokalne fundusze w Dzierzgoniu i Gdańsku. Obydwa fundusze są inicjatywą lokalnych jednostek samorządu terytorialnego. Fundusz w Dzierzgoniu był jednym z pierwszych w Polsce. Obecnie jednak w wyniku negocjacji między samorządami Gdański Fundusz Poręczeń Kredytowych zostanie połączony z funduszem regionalnym. Zauważalna jest jeszcze pewna nieufność banków do wiarygodności instytucji poręczeń kredytowych. PRFPK nie jest w stanie na obecnym etapie w jakikolwiek sposób uczestniczyć we wsparciu dużych przedsiębiorstw sektora „gospodarki morskiej”. Należy zadać pytanie, czy plany wielokrotnego podniesienia kapitału funduszu regionalnego ze środków strukturalnych UE nie spowodują zmiany filozofii jego funkcjonowania w kierunku wspierania podmiotów z tzw. sektora „gospodarki morskiej” lub przedsięwzięć¹³ wynikających z realizacji Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Pomorskiego. Takie plany mogą związać większość środków na kilka ryzykownych przedsięwzięć innowacyjnych, zamiast przysłużyć się wielu efektywnym mikroprzedsiębiorstwom.

W województwie pomorskim nie ma siedziby żaden fundusz podwyższonego ryzyka (*venture capital*), finansujący działalność dynamicznie rozwijających się przedsiębiorstw z sektora MSP. Trwają prace nad powołaniem regionalnego

¹² W ciągu dwuletniej działalności fundusz udzielił ok. 60 poręczeń na łączną kwotę ok. 3 750 000 zł.

¹³ Projekt Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Pomorskiego zakłada wspieranie ze środków funduszu *venture capital* przy udziale Regionalnego Funduszu Poręczeń Kredytowych modułów naukowo-badawczych i wdrożeniowych w zakresie m.in. biotechnologii, chemii, żywności i leków, technologii informacyjnych, nanotechnologii i ochrony środowiska. Zob. *Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Pomorskiego*, strona internetowa: www.woj-pomorskie.pl, 30 października 2004 r.

funduszu pożyczkowego. Fundusz z kapitałem zakładowym ok. 4,2 mln zł zostanie utworzony dzięki środkom z kontraktu wojewódzkiego na 2004 rok. Władzom samorządu województwa udało się przekonać do tego przedsięwzięcia samorządy Gdańska, Gdyni, Sopotu, Słupska oraz starostwa powiatowego w Wejherowie.

Turystyka

Długofalowa koncepcja rozwoju turystycznego województwa opiera się na uchwalonej w maju 2004 r. strategii rozwoju turystyki¹⁴ oraz na sprawności funkcjonowania Pomorskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej – stowarzyszenia gmin, miast, firm i samorządu województwa. Głównymi celami działania organizacji są m.in.: zapewnienie funkcjonowania i rozwoju systemu informacji turystycznej w regionie, integracja środowiska turystycznego, planowanie i realizowanie imprez turystycznych, stwarzanie warunków do powstawania i promowania produktów turystycznych. Organizacja ta powstała dopiero w 2003 r., po kilku latach odkładania decyzji.

Sukces rozwoju turystycznego Pomorza polega, jak można sądzić, na wsparciu zmian strukturalnych na obszarach wiejskich w kierunku rozwoju agroturystyki, powstrzymaniu ambicji promocyjnych poszczególnym miast regionu i stworzeniu kilka regionalnych produktów turystycznych. Tylko skonsolidowana oferta ma szansę na powodzenie w promocji regionu w Europie. Zdecydowanie aktywniejszą rolę koordynatora przekazu informacji o regionie oraz promowania regionalnych produktów turystycznych powinna odegrać Pomorska Regionalna Organizacja Turystyczna. Dotychczas jednak pomimo udziału głównych miast regionu w tym stowarzyszeniu każde z osobna i w oderwaniu od innych organizuje własne imprezy promocyjne. Jedynym sukcesem promocyjnym Gdańska, Gdyni i Sopotu jest wydanie wspólnego folderu reklamowego.

Dostępność transportowa

Głównym sygnalizowanym problemem w rozwoju regionu jest brak autostrady A1. Budowa tej drogi w systemie publiczno-prywatnym nie może doczekać się rozpoczęcia. W celu zwrócenia uwagi publicznej na to zaniechanie rządu przeprowadzono wiele inicjatyw samorządowych. Autorem najgłośniejszej z nich był samorząd województwa, organizator tzw. marszu w Warszawie na rzecz autostrady A1 z udziałem lokalnych polityków samorządowych. Gdynia zaś powołała „Stowarzyszenie autostrady bursztynowej” na własną rękę. Zadziwiający jest fakt, że przez siedem lat negocjacji w sprawie umowy

¹⁴ Załącznik do uchwały nr 327/XXIII/04 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 17 maja 2004 r., Strategia Rozwoju Turystyki Województwa Pomorskiego na lata 2004–2013. Zob. strona internetowa: www.woj-pomorskie.pl, 30 października 2004 r.

koncesyjnej równolegle były realizowane kolejne odcinki autostrady A2, natomiast autostrada A1 nie mogła doczekać się rozpoczęcia budowy pomimo silnej reprezentacji w sejmie wpływowych pomorskich parlamentarzystów.

Z punktu widzenia konieczności poprawy spójności wewnątrzregionalnej obecny system transportowy charakteryzuje się niską jakością powiązań obszarów peryferyjnych województwa z aglomeracją trójmiejską, a także powiązań wewnątrz aglomeracji. Wynika to ze stopniowej likwidacji linii i połączeń kolejowych i autobusowych, niskiego standardu technicznego dróg samochodowych oraz braku integracji przewozów pasażerskich na poziomie regionalnym i aglomeracyjnym. Wykorzystanie sieci transportowych o znaczeniu krajowym do poprawy dostępności regionu i w regionie wymaga rozwoju elementów wiążących sieci o znaczeniu krajowym i regionalnym, w tym dojazdów do dróg ekspresowych i przyszłej autostrady A1 (*Regionalny Program...* 2004, s. 7). W tym kontekście dokonano wyboru dwóch przedsięwzięć do realizacji w pierwszej kolejności:

- budowa mostu przez Wisłę w okolicach Kwidzyna. Opracowano pełną dokumentację techniczną przedsięwzięcia. Celem było przygotowanie tego zadania do aplikacji ze środków funduszy strukturalnych UE. Budowa mostu ma strategiczne znaczenie dla utrzymania spójności województwa, łączy bowiem cztery powiaty obszaru leżącego na prawym brzegu Wisły z resztą regionu;
- modernizacja drogi wojewódzkiej nr 216 Reda – Władysławowo – Hel. Droga ta, pełniąca w sezonie turystycznym funkcję „Pomorskiej Zakopianki”, zwiększy atrakcyjność turystyczną terenów całego pasa nadmorskiego, gdzie zlokalizowana jest największa liczba pomorskich mikroprzedsiębiorstw, świadczących usługi w branży turystycznej.

Port lotniczy w Gdańsku jest jedynym lotniskiem o randze regionalnej w Polsce, w którym większość udziałów należy do samorządów terytorialnych Gdańska, Gdyni, Sopotu i samorządu województwa pomorskiego. Od 2003 r. prowadzone są intensywne rozmowy w sprawie otwierania przez tzw. tanich przewoźników kolejnych połączeń lotniczych pomiędzy Trójmiastem a portami lotniczymi Europy. Znakomitym zabiegiem promocyjnym jest inicjatywa m.in. samorządu regionalnego dotycząca nadania lotnisku imienia Lecha Wałęsy.

Specjalne strefy ekonomiczne

Samorząd województwa pomorskiego prowadził rozmowy na temat przejęcia realnego wpływu na zarządzanie Pomorską Specjalną Strefą Ekonomiczną SA. Obecnie samorząd regionalny posiada 20% akcji w tej spółce. Próba przejęcia akcji Skarbu Państwa i, co za tym idzie, pakietu większościowego, spotkała się w 2002 r. z odmową Ministerstwa Skarbu Państwa. Warto podkreślić, że PSSE wielokrotnie zmieniała swoje granice¹⁵, nie zmieniając oczy-

¹⁵ Poprzednia nazwa: Specjalna Strefa Ekonomiczna Żarnowiec-Tczew SA; strefa obejmowała obszary wymienione w jej nazwie.

wiście swojej powierzchni. Obecnie obejmuje tereny położone niemal w sąsiedztwie każdego powiatowego miasta w południowej części regionu tzn.: w Kwidzynie, Sztumie, Malborku, Tczewie, Starogardzie Gdańskim, Człuchowie oraz Chojnicach.

Ponadto istnieje koncepcja dokapitalizowania Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA (SSSE) w celu podniesienia jej atrakcyjności inwestycyjnej. Napływ nowych inwestycji hamują tu brak przygotowanej infrastruktury technicznej i niskie walory inwestycyjne pozostałych do zagospodarowania terenów¹⁶. Podmiotem zarządzającym strefą jest Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego SA, w której większościowymi akcjonariuszami są gmina i miasto Słupsk oraz samorząd województwa pomorskiego. SSSE wykorzystała chyba już możliwości rozwojowe w swoich dotychczasowych granicach, dlatego dobrym rozwiązaniem była zaakceptowana przez Radę Ministrów zmiana jej granic. Obecnie kosztem terenów w Słupsku powstały nowe kompleksy w sąsiednim województwie zachodniopomorskim, w Koszalinie oraz Debrznie, miejscowości w powiecie człuchowskim w województwie pomorskim. Na terenie PSSE zainwestowali najwięksi inwestorzy zagraniczni w regionie, jak chociażby: Flextronics, Philips Consumer Electronics czy International Paper – Kwidzyn¹⁷.

4. Ocena polityki władz województwa

Cechą charakterystyczną przedsięwzięć realizowanych przez samorząd województwa pomorskiego w analizowanym okresie jest z pewnością zgodność z przyjętą strategią rozwoju. Istnieje trudność z oceną skali wpływu tych przedsięwzięć na podniesienie konkurencyjności gospodarki regionu, jednak można zaryzykować stwierdzenie, że wpływ ten jest raczej niewielki. Nie wynika to bynajmniej ze złej woli regionalnego samorządu.

Własne środki finansowe województwa nie dają możliwości prowadzenia skutecznej polityki intraregionalnej. Niewielkie udziały samorządu województwa w podatkach bezpośrednich, choć zmienione ostatnią nowelizacją ustawy o dochodach JST (15,9% z CIT¹⁸) oraz pominięcie udziału w dochodach z podatku VAT i brak zasobów mienia do sprzedaży, którym dysponują gminy, stawia samorząd w pozycji klienta władzy centralnej, arbitralnie kreującej koncepcję polityki regionalnej w Polsce. Jak piszą H. Ćwikliński i G. Pawłowski (2004, s. 270) „Mamy wyraźnie do czynienia z interregionalnym charakterem polityki gospodarczej”. I nie zmieni tego stanu perspektywa wzrostu dochodów województwa pomorskiego z podatku CIT w 2005 r., wynikającego, jak można domniemywać, z wysokiego wzrostu gospodarczego, gdyż woje-

¹⁶ Strona internetowa: www.parr.slupsk.pl, 30 października 2004 r.

¹⁷ Strona internetowa: www.strefa.gda.pl, 30 października 2004 r.

¹⁸ Zob. art. 6 § 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966.

wództwo będzie musiało zwracać¹⁹, tak jak w 2004 r., tzw. „janosikowe” na subwencjonowanie innych województw. Dla kondycji finansowej województwa szczególnie fatalne skutki ma niedokończenie reformy służby zdrowia. Sejmik województwa pomorskiego kolejnymi uchwałami zobowiązywał się do poręczenia długów placówek służby zdrowia, dla której jest organem założycielskim, realnie zmniejszając swoją zdolność kredytową.

System innowacji dla firm w regionie, szczególnie małych i średnich, bo ich rozwój jest szansą dla województwa, powinien przede wszystkim brać pod uwagę ich potrzeby. Twórcy Regionalnej Strategii Innowacji nie powinni o tym zapominać. W przeciwnym razie, dokument ten ostatecznie się jedynie jako deklaracja, a środki finansowe na jego realizację zostaną wydane nieefektywnie. Tworzenie systemu wsparcia dla MSP powinno odbywać się w atmosferze konsensusu pomiędzy wszystkimi organizacjami zrzeszającymi pracodawców w regionie. Zauważyć można niezwykle silną konkurencję w środowisku organizacji samorządu gospodarczego o wpływ na realizację wdrażania programów dla przedsiębiorstw oraz rozwój własnych koncepcji wsparcia MSP, finansowanego ze źródeł UE. Antagonizmy głównych organizacji pracodawców mają często charakter personalny. Sytuacja taka utrudnia budowę spójnego regionalnego systemu wsparcia dla MSP.

Samorząd województwa podejmuje próby tworzenia instytucji finansowych szczególnie istotnych dla MSP, angażuje się w budowę parków naukowo-technologicznych, stara się skoordynować działania podmiotów funkcjonujących w branży turystycznej i tym samym podnieść atrakcyjność regionu.

Budowa mostu przez Wisłę oraz modernizacja drogi prowadzącej do najatrakcyjniejszych rejonów nadmorskich, tj. drogi wojewódzkiej nr 216 Reda – Władysławowo – Hel mają rzeczywiście priorytetowy charakter dla podniesienia konkurencyjności regionu oraz zapewnienia jego wewnętrznej spójności.

W celu koordynacji prac nad projektami integracyjnymi Trójmiasta, m.in. przewyciężenia niechęci do budowy jednego systemu transportu publicznego w aglomeracji trójmiejskiej przez władze samorządowe poszczególnych miast, pod patronatem marszałka województwa powołano Radę Metropolitalną.

Warto też nadmienić, że koncepcja uruchomienia przedstawicielstwa regionu w Brukseli wchodzi w 2004 r. w fazę realizacji, jednak po 3-letnim okresie dyskusji nad tym pomysłem.

Analizując 4 lata realizacji strategii, z uwagą można skoncentrować się jedynie na kilku głównych przedsięwzięciach. Wpływ władzy samorządowej na procesy rozwojowe oraz podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej regionu jest nadal niewielki. Choć w ramach swoich możliwości urząd marszałkowski wypełnia sprawnie swoje zadania, to bardziej administruje niż zarządza. Wiele koncepcji jest realizowanych z kilkuletnim opóźnieniem.

¹⁹ Samorząd województwa pomorskiego w 2004 r. musi wpłacić na subwencjonowanie pozostałych regionów w kraju kwotę ok. 13 mln zł.

Okres ten można nazwać czasem nauki i gromadzenia doświadczeń. Nadal jednak losy regionu zależą od decyzji Warszawy, a obecnie i Brukseli, o czym świadczy chociażby siedmioletnia zwłoka w sprawie postanowień co do budowy autostrady A1. Ponadto, jak pisał J. Hausner (2001, s. 22) „(...) ustawowa decentralizacja państwa jest blokowana, a nawet cofana przez praktyczne działania recentralizacyjne rządu i jego agend”, co obecnie zauważa się w kontekście budowy systemu wdrażania funduszy strukturalnych. Pomorze ma nadal szansę na realizację swojej wizji rozwoju, o czym świadczy jego endogeniczny potencjał.

Literatura

- Ćwikliński H., Pawłowski G., 2004, *Instytucjonalno-procesowe uwarunkowania stymulacji egzogenicznych czynników rozwoju województwa pomorskiego* (w:) W. Kosiedowski (red.), *Międzynarodowe uwarunkowania konkurencyjności regionu*, Włocławek: Oficyna Wydawnicza LEGA.
- Gorzela G., Jałowiecki B., 2001, „Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1 (5).
- Hausner J., 2001, „Modele polityki regionalnej w Polsce”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1 (5).
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego*, uchwała nr 639/XLVII/2002 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 30 września 2002 r.
- Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Pomorskiego*, projekt dokumentu przedstawiony Komitetowi Sterującemu, Gdańsk, sierpień 2004 roku.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2004–2006*, uchwała nr 354/XXIV/2004 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 maja 2004 r.
- „Regiony – województwo pomorskie”, 2003, *Rzeczpospolita*, 3 czerwca.
- Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego*, uchwała nr 271/XXI/2000 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 3 lipca 2000 r.
- Strategia Rozwoju Turystyki Województwa Pomorskiego na lata 2004–2013*, uchwała nr 327/XXIII/2004 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 17 maja 2004 r.
- Szultka St., Tamowicz P., 2003, *Mapa przedsiębiorczości Województwa Pomorskiego*, Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 64, poz. 414.
- Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966.
- Strony internetowe:
www.parr.slupsk.pl, 30 października 2004 r.
www.strefa.gda.pl, 30 października 2004 r.
www.woj-pomorskie.pl, 30 października 2004 r.

**DEVELOPMENT POLICY OF THE POMORSKIE
REGION SELF-GOVERNMENT IN THE YEARS
1999–2004. SUMMARY ATTEMPT OF
DEVELOPMENT STRATEGY IN THE CONTEXT OF
SELECTED UNDERTAKINGS**

The article attempts to assess the development policy of the self-government authorities of Pomorskie region.

Since the third level of territorial self-government has been established upon the state reform of territorial administration, one may ask how the intra-regional policy develops in Poland.

The self-government of the region has been bound by the law to draw up a document specifying the trends of the region development – a strategy of the region. The strategy provisions constitute a good point of reference for the assessment of the undertakings within the development policy taken on by the regional authorities.

The assessment of the development policy in the years 1999–2004 corresponds to the first term of office and a half of the term of office of the regional authorities elected during an election.

The article covers many aspects and concentrates on the description of the selected undertakings with the aim to create a regional innovation system, to support medium and small business, to create regional capital market, to develop farming and operation of the special economic zones.

The author makes an attempt to show that the regional self-government, giving as an example the Pomorskie region self-government, tries to create its own development policy in compliance with the strategy in the circumstances of stiff standards imposed by the central authorities.