

Praca zbiorowa pod redakcją
Edwarda Jakubowskiego
Waldemara Sługockiego

Polska w Unii Europejskiej

GOSPODARKA • ENERGETYKA • REGION



DOM
WYDAWNICZY

ELIPSA

Polska w Unii Europejskiej

Gospodarka – energetyka – region

POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ
GOSPODARKA – ENERGETYKA – REGION

PRACA ZBIOROWA POD REDAKCJĄ
EDWARDA JAKUBOWSKIEGO
WALDEMARA SŁUGOCKIEGO



Warszawa 2014

Publikacja współfinansowana przez
Wojewodę Lubuskiego i Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct – Zielona Góra



LUBUSKI
URZĄD WOJEWODZKI



Recenzent: prof. UAM, dr hab. Tadeusz Wallas

Opracowanie redakcyjne: Hanna Januszewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

Korekta: zespół

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2014

ISBN 978-83-8017-025-4



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Przedmowa.....	7
Wstęp.....	9
Część I. Polska i jej regiony w świetle polityki spójności UE	
Waldemar Sługocki, <i>Od podejścia scentralizowanego do zregionalizowanego – próba określenia kierunków ewolucji polityki spójności UE realizowanej w Polsce w latach 2004–2020</i>	17
Zbigniew Czachór, <i>Wyznaczniki rozwojowe dla Polski i województwa lubuskiego 2014–2024. Analiza politologiczna</i>	40
Justyna Szczanowicz, Katarzyna Szopik-Depczyńska, Sebastian Saniuk, <i>Innowacyjność i społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR) przedsiębiorstw w Polsce w aspekcie wyzwań Unii Europejskiej</i>	52
Adam Wysokowski, <i>Infrastruktura komunikacyjna jako jeden z priorytetów rozwojowych w nowej perspektywie</i>	67
Wiesław Hładkiewicz, <i>Pogranicze polsko-niemieckie w okresie transformacji</i>	82
Anna Łoś-Tomiak, Edward Jakubowski, <i>Partnerstwo publiczno-społeczne w systemie bezpieczeństwa regionu</i>	93
Michał Iwanowski, <i>Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego w kontekście społecznych aspektów modernizacji</i>	103
Sabina Ren, <i>Skuteczność i determinacja wnioskodawców w zakresie dofinansowania projektów w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007–2013 na przykładzie wybranych priorytetów LRPO</i>	117
Jarosław Flakowski, Andrzej Pieczyński, <i>Uniwersytet Zielonogórski wobec nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014–2020</i>	136

Arkadiusz Świadek, <i>Lokalizacja konkurenta a aktywność innowacyjna w regionalnym systemie przemysłowym</i>	153
--	-----

Część II. Bezpieczeństwo energetyczne – perspektywa dla Polski

Joachim Koziół, <i>Bezpieczeństwo energetyczne i środowiskowe jako element zrównoważonej jakości życia</i>	169
--	-----

Piotr Ziembicki, <i>Gospodarka energetyczna Polski – szanse i wyzwania</i>	188
--	-----

Maciej Dzikuć, <i>Ekonomiczne i ekologiczne aspekty wsparcia finansowego sektora energetycznego a bezpieczeństwo energetyczne Polski</i>	201
--	-----

Marcin Jarnut, Grzegorz Benysek, <i>Wpływ Rozwiązań Sieci Inteligentnych na Poprawę Efektywności Rozdziału Energii Elektrycznej i Redukcję Emisji CO₂</i>	217
--	-----

Komunikat

Agnieszka Żurawska-Tatała, <i>Polska wobec wyzwań nowej perspektywy finansowej 2014–2020</i>	247
--	-----

Załącznik

Stan wdrażania funduszy europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013.....	253
---	-----

Noty o autorach.....	294
----------------------	-----

Przedmowa

Szanowni Państwo,

Do 2020 roku Polska otrzyma 82,5 mld euro. To więcej środków europejskich niż w poprzednim siedmioletnim okresie finansowym, mimo że budżet Unii Europejskiej uległ zmniejszeniu. Przed lubuskimi beneficjentami stoi duże wyzwanie. Z tego powodu, wspólnie z posłem RP Waldemarem Sługockim, zorganizowaliśmy cykl debat o możliwościach wykorzystania środków unijnych w nowej perspektywie finansowej 2014–2020. Brali w nich udział przedstawiciele różnych środowisk. Wspólnie zastanawialiśmy się, co można uczynić, aby województwo lubuskie w większym stopniu korzystało z dużo zasobniejszego, tzw. ogólnokrajowego portfela, czyli ze środków dostępnych w programach horyzontalnych.

Po spotkaniach wyłonił się jeden wspólny wniosek: informacje dotyczące programów operacyjnych powinny być na bieżąco upowszechniane. Dlatego nie będę ustawał w wysiłkach, aby zachęcić potencjalnych beneficjentów do korzystania z programów horyzontalnych, tj. dostępnych poza Regionalnym Programem Operacyjnym, na realizację projektów, które będą atrakcyjne z punktu widzenia celów Strategii Rozwoju Kraju 2020.

Jednakże nie zapominam o mijającej perspektywie finansowej 2007–2013. Podziękowania należą się wszystkim beneficjentom, w tym przedstawicielom samorządów, przedsiębiorcom, uczelniom, organizacjom pozarządowym. Zwłaszcza wkład jednostek samorządu terytorialnego jest nie do przecenienia, ponieważ dzięki ich wysiłkowi i zaangażowaniu, coraz więcej lubuszan ma dostęp do nowoczesnych dróg i szerokopasmowego Internetu, obserwuje się wyraźny postęp w zakresie ochrony środowiska naturalnego, wzrosła liczba ludności korzystającej z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, znacząco zwiększyła się liczba i przepustowość oczyszczalni ścieków, wzrosła liczba przedszkoli, szkół, szpitali, a gospodarka staje się coraz bardziej innowacyjna.

Obecne planowanie rozwoju w większym stopniu powinno opierać się na dokonywaniu stałych ocen efektów Polityki Spójności. Wychodząc naprzeciw tym potrzebom, w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wlkp. opracowano dokument opisujący postęp w wykorzystaniu środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013, stanowiący załącznik do niniejszej publikacji. Obejmuje on m.in. dane dotyczące liczby oraz wartości podpisanych umów o dofinansowanie w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Przygotowane opracowanie jest próbą autorskiego podsumowania i nie ma charakteru kompendium. Prezentowane dane nie wyczerpują tematyki planowania rozwoju, natomiast niewątpliwie mogą zostać szerzej wykorzystane w przyszłych procesach diagnostycznych i planowaniu strategicznym w województwie lubuskim.

Efekty wykonanej pracy, dzięki środkom unijnym, widać. Jednakże musimy stawiać sobie nowe, ambitne cele, bowiem wzrost standardu życia jest miarą rozwoju cywilizacyjnego. Wzrost zadowolenia, poczucie bezpieczeństwa i dumy z bycia mieszkańcem województwa lubuskiego będzie stanowiło potwierdzenie, czy podejmowane działania odpowiadają faktycznym potrzebom społecznym lub czy odpowiadają w stopniu wystarczającym.

Jest z debat jeszcze jeden ważny wniosek: realizując wizję rozwoju dbajmy o to, aby dobrze wykorzystać największy kapitał regionu, jakim są jego mieszkańcy – ich wiedza, umiejętności, przedsiębiorczość, kreatywność, energia i aspiracje.

WOJEWODA LUBUSKI

Jerzy Ostrouch

Wstęp

W tym roku minęło dziesięć lat od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Bez wątpienia była to strategiczna decyzja, która spowodowała, iż Polska wkroczyła na nową drogę rozwoju niemal we wszystkich obszarach naszego funkcjonowania. Staliśmy się jednym z dwudziestu ośmiu państw, które współuczestniczy w budowaniu nowej europejskiej rzeczywistości. Miniony czas wielu z nas skłania do pogłębionej refleksji na temat tego, jak zmieniło się nasze codzienne życie, w jakich obszarach nastąpił największy postęp, a w których wciąż występują deficyty. Nie z mniejszą odpowiedzialnością i troską o naszą przyszłość, powinniśmy się zastanawiać nad tym, jak kreślić nową wizję rozwoju, opartą na społeczno-gospodarczym potencjale kraju i osadzoną w aktualnych realiach, dzięki której Polska wciąż będzie skracać dystans jaki dzieli nas od najzamożniejszych państw Unii Europejskiej. Minione lata spowodowały, że Polska sukcesywnie zmienia swe oblicze nie tylko w wymiarze wewnętrznym, ale także zmianie ulega postrzeganie i pozycja naszego kraju na arenie międzynarodowej. Przystępując do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku liczyliśmy na to, że dzięki przynależności do świata zachodniego, ale także uzyskaniu dostępu do budżetu UE będziemy mogli konsekwentnie realizować proces modernizacji państwa. Dzisiaj, z perspektywy minionych lat, można powiedzieć, że możliwość udziału, głównie w polityce spójności oraz Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej dała nowe pozytywne impulsy rozwojowe, które zapoczątkowały największy proces modernizacji naszego kraju.

Już w pierwszym okresie naszego członkostwa w UE, w ramach polityki spójności realizowanej w latach 2004–2006, mieliśmy do dyspozycji kwotę 12,8 mld euro, w kolejnej perspektywie 2007–2013 kwota ta wyniosła 67,3 mld euro, a w następnym, już trzecim okresie budżetowym 2014–2020, w którym Polska partycypuje, dysponować będziemy kwotą 82,5 mld euro. Na pewno są to środki, które w wydatnej mierze przyczynią się do kontynuacji rozpoczętego procesu modernizacji kraju, tworząc tym samym trwałe podstawy do budowania przewag konkurencyjnych Polski w wymiarze międzynarodowym w dłuższym horyzoncie czasu.

Obok problematyki rozwoju regionalnego, polityki rolnej, wspierania przedsiębiorczości, edukacji, badań i innowacyjnych rozwiązań, istotne i w pełni uzasadnione jest budowanie bezpieczeństwa energetycznego kraju, również w kontekście proponowanych rozwiązań na gruncie Unii Europejskiej. Wyzwania stojące przed Polską, niespotykane dotąd możliwości finansowe, wzmoczenie aktywności aktorów uczestniczących w kreowaniu rozwoju państwa, stanowiło przesłanki doboru tematów podejmowanych w artykułach składających się na niniejszą pracę. Nie bez znaczenia była także ich aktualność.

Praca „Polska w Unii Europejskiej. Gospodarka – energetyka – region” składa się z dwóch części. Pierwsza z nich nosi tytuł „Polska i jej regiony w świetle polityki spójności UE”, druga natomiast – „Bezpieczeństwo energetyczne – perspektywa dla Polski”. W części pierwszej, składającej się z dziesięciu artykułów, podjęto rozważania na temat dotychczasowych doświadczeń wynikających z uczestnictwa kraju w wybranych politykach Unii Europejskiej oraz ich wpływu na kształtowanie nowej polityki rozwojowej w Polsce w okresie najbliższych siedmiu lat. W tej części publikacji zaprezentowano między innymi takie zagadnienia jak: funkcjonowanie polskich regionów, stanowienie oraz realizacja strategii rozwoju, współpraca transgraniczna, wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz podjęto próbę nakreślenia możliwości ich wykorzystania w najbliższych siedmiu latach. Waldemar Sługocki w artykule „Od podejścia scentralizowanego do zregionalizowanego – próba określenia kierunków ewolucji polityki spójności UE realizowanej w Polsce w latach 2004–2020” przybliży teoretyczne podstawy kształtowania modelu polityki regionalnej, prezentując jednocześnie proces jej konstituowania się podczas procesu integracji europejskiej, w latach 1957–2020. W sposób syntetyczny scharakteryzował poszczególne okresy budżetowe, koncentrując się na wspieranych priorytetach, rozwiązaniach instytucjonalnych oraz dostępnych środkach finansowych. W konkluzji dokonał porównania stosowanych rozwiązań w poszczególnych okresach programowania, akcentując przy tym uwagi o charakterze krytycznym. W kolejnym opracowaniu „Wyznaczniki rozwojowe dla Polski i województwa lubuskiego. Analiza politologiczna” Zbigniew Czachór wskazał szereg wyznaczników rozwojowych Polski i jej regionów. Prowadzona analiza odnosi się do możliwości rozwojowych, jakie wynikają z potencjału Polski, w tym przede wszystkim województwa lubuskiego osadzonego w konkretnych, określonych realiach krajowych, jak i otoczeniu zewnętrznym. Justyna Szczanowicz, Katarzyna Szopik-Depczyńska oraz Sebastian Saniuk w tekście „Innowacyjność i społeczna odpowiedzialność biznesu (CRS) przedsiębiorstw w Polsce w aspekcie wyzwań Unii Europejskiej” prezentują rozważania na temat innowacyjności i odpowiedzialności biznesu, wychodząc od zasadnego pytania: czy współpraca z partnerami zagranicznymi będzie wpływać na rozwój regionu, jeśli tak, to

w jaki sposób? Prowadzone rozważania świadczą o tym, że koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu jest zagadnieniem coraz częściej prezentowanym, nie tylko przez teoretyków, ale także praktyków zarządzania. W końcowej części pracy autorzy dokonali oceny stanu CSR w Polsce. „Infrastruktura komunikacyjna jako jeden z priorytetów rozwojowych w nowej perspektywie” jest tematem pracy Adama Wysokowskiego. Autor prowadzi rozważania na temat możliwości dalszego rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, jako jednego z ważniejszych priorytetów rozwojowych w nowej perspektywie UE do roku 2040. W pracy wiele miejsca poświęcono przewidywanym kierunkom rozwój infrastruktury drogowej, kolejowej, transportu wodnego, a także transportu lotniczego. Co istotne, w tekście uwzględniono zagadnienia ekologiczne oraz dalsze tendencje rozwojowe w przedmiotowej dziedzinie, wskazując jednocześnie na potrzebę właściwego utrzymania infrastruktury komunikacyjnej. „Pogranicze polsko-niemieckie w okresie transformacji” jest tematem rozważań prowadzonych przez Wiesława Hładkiewicza, który opisuje kształtowanie się oraz rozwój dobrosąsiedzkich stosunków polsko-niemieckich, wskazując przy tym główne pola współpracy. Gros miejsca w tych rozważaniach zajmuje problematyka współpracy polsko-niemieckich euroregionów realizujących szereg mniejszych, ale jakże ważnych przedsięwzięć prowadzących do zacieśniania współpracy między narodami po obu stronach granicy. Anna Łoś-Tomiak i Edward Jakubowski w tekście „Partnerstwo międzysektorowe determinantą stanu bezpieczeństwa społecznego regionu” sugerują, że bezpieczeństwo społeczne regionu zależy od wielu czynników, zarówno tych endogenicznych, jak i egzogenicznych. Dodają jednocześnie, iż silnie determinuje je podejmowana formalnie i nieformalnie, współpraca lokalnych środowisk zainteresowanych dobrem wspólnym. Zauważają ponadto, że podstawę do podejmowania współpracy daje, zapisana w Konstytucji RP, zasada subsydiarności, zgodnie z którą realizacja zadań społecznych winna następować na jak najniższych szczeblach lub leżeć w gestii jednostek i grup społecznych, które wykorzystując posiadane umiejętności, możliwości i uprawnienia są w stanie zabezpieczyć się same. W podsumowaniu podkreślają, iż dbałość o stan bezpieczeństwa, poczucie społecznej odpowiedzialności oraz chęć skutecznego zaspokajania potrzeb jednostek i grup, obliguje do działania nie tylko administrację publiczną, ale również aktywizuje różnego typu organizacje społeczne. „Strategia rozwoju województwa lubuskiego w kontekście społecznych aspektów modernizacji” jest przedmiotem dociekań Michała Iwanowskiego. Autor stwierdza, że w prawidłowym, przez co należy rozumieć społeczne oczekiwanie, modelu rozwoju społecznego rozziw pomiędzy rzeczywistością, a aspiracjami i marzeniami powinien być jak najmniejszy. Pomniejszenie tego rozziwu, jak podkreśla, daje gwarancje, że przemiana będzie oceniana pozytywnie, natomiast jego zniwelowanie, co według autora pewnie nigdy nie nastąpi,

stanowi fazę szczytową postępu. W dalszych częściach tekstu autor ukazuje relacje pomiędzy postępowaniem a: funduszami europejskimi, rynkiem pracy, samorządami terytorialnymi, małymi i średnimi przedsiębiorstwami, czy też infrastrukturą. W kolejnym z artykułów, Sabina Ren podjęła próbę przybliżenia i wyjaśnienia przesłanek leżących u podstaw aktywności wnioskodawców w pozyskiwaniu środków finansowych na realizację przedsięwzięć rozwojowych. Autorka przybliżyła również prawne, instytucjonalne oraz finansowe aspekty pozyskiwania funduszy Unii Europejskiej przez beneficjentów w ramach regionalnego programu operacyjnego realizowanego w województwie lubuskim. Studium przypadku stanowi artykuł przygotowany przez Jarosława Flakowskiego i Andrzeja Pieczyńskiego. Autorzy przybliżają dotychczasowe doświadczenia, strategię oraz plany Uniwersytetu Zielonogórskiego w pozyskiwaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w latach 2014–2020. Na uwagę zasługuje duża aktywność i skuteczność Uniwersytetu Zielonogórskiego w pozyskiwaniu funduszy UE; jak zaznaczają autorzy, było to możliwe między innymi dzięki determinacji, przygotowaniu odpowiednich zespołów ludzkich w strukturze uczelni, ale także dzięki świadomości budowania konkurencyjności uczelni w oparciu o transfer środków europejskich. Ostatnim z artykułów zawartych w pierwszej części książki jest opracowanie pióra Arkadiusza Świadka pt. „Lokalizacja konkurenta a aktywność innowacyjna w regionalnym systemie przemysłowym”, w którym za główny cel przyjęto identyfikację wpływu odległości od najbliższego konkurenta na aktywność innowacyjną w regionalnym systemie przemysłowym. Uzyskane wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają odmienny wpływ bliskości przestrzennej konkurentów w polskim regionie na aktywność innowacyjną systemu przemysłowego w porównaniu z najwyższej rozwiniętymi krajami.

Drugą część książki zatytułowaną „Bezpieczeństwo energetyczne – perspektywa dla Polski”, składającą się z czterech prac, otwiera artykuł „Bezpieczeństwo energetyczne i środowiskowe jako element zrównoważonej jakości życia”, którą przygotował Joachim Kozioł. Autor podkreśla, że bezpieczeństwo energetyczne i środowiskowe stanowią jedne z najważniejszych potrzeb człowieka, dodając ponadto, że istnieje bezpośredni związek bezpieczeństwa energetycznego z bezpieczeństwem politycznym, ekonomicznym, kulturowym, socjalnym i społecznym. W następnym artykule zatytułowanym „Gospodarka energetyczna Polski – szanse i wyzwania” Piotr Ziembicki przekonuje, że systemy energetyczne, elektroenergetyczne i ciepłownicze jednostek osadniczych stanowią oddzielne układy, które w obecnym kształcie w żaden sposób ze sobą nie współpracują, co powoduje, że często wytwarzanie energii i jej dystrybucja są nieefektywne. Maciej Dzikuć w tekście „Ekonomiczne i ekologiczne aspekty wsparcia finansowego sektora energetycznego a bezpieczeństwo energetyczne Polski” obok przybliżenia ekonomicznych

i ekologicznych aspektów wsparcia finansowego sektora energetycznego Polski, przedstawia znaczenie wsparcia krajowego sektora energetycznego oraz wskazuje przykłady dotychczasowych działań, mających na celu rozwój sektora energetycznego. Artykułem zamykającym drugą część pracy jest tekst, który przygotowali Marcin Jarnut i Grzegorz Benysek. Tekst ten pod tytułem „Wpływ rozwiązań sieci inteligentnych na poprawę efektywności rozdziału energii elektrycznej i redukcję emisji CO₂”, zawiera opis rozwiązań sieci inteligentnych. W opracowaniu, obok opisu wdrażanych technologii oraz charakterystyki docelowych funkcjonalności budowanego systemu, przeprowadzono analizę wpływu implementowanych technologii na zmniejszenie finalnego zużycia energii elektrycznej, który przekłada się na zmniejszenie emisji szkodliwych substancji do atmosfery.

W książce zamieszczono również komunikat, który przygotowała Agnieszka Żurawska-Tatała, prezentując założenia finansowe i programowe nowej polityki spójności Unii Europejskiej, która będzie realizowana w Polsce w latach 2014–2020. Ponadto integralną część prezentowanej pracy stanowi załącznik, w którym przybliżono istotne informacje na temat stanu wdrażania funduszy Unii Europejskiej w województwie lubuskim w latach 2007–2013 w rozbiciu na poszczególne programy operacyjne.

Oddając publikację w Państwa ręce wyrażamy nadzieję, że będzie to pozycja, która spotka się z zainteresowaniem osób zajmujących się szeroko rozumianą problematyką rozwoju regionalnego, wykorzystaniem funduszy Unii Europejskiej, problematyką energetyki i środowiska oraz bezpieczeństwem energetycznym.

*Edward Jakubowski
Waldemar Sługocki*

CZĘŚĆ I

POLSKA I JEJ REGIONY
W ŚWIETLE POLITYKI SPÓJNOŚCI UE

Waldemar Stugocki

Od podejścia scentralizowanego do zregionalizowanego – próba określenia kierunków ewolucji polityki spójności UE realizowanej w Polsce w latach 2004–2020

Streszczenie

Polityka spójności Unii Europejskiej jest istotnym elementem skracania dystansów rozwojowych jakie dzielą najzamożniejsze państwa członkowskie UE od najuboższych. Jej geneza silnie jest związana z kształtowaniem się procesu integracji europejskiej, stanowi jej nierozrwalną część. Polska w konsekwencji przemian ustrojowych zapoczątkowanych wydarzeniami z 1989 roku, znalazła się na drodze ku integracji europejskiej. Wraz z jej postępowaniem, pomoc Unii Europejskiej silniej uczestniczyła w przebudowie państwa polskiego. Początkowo był to Program Phare, następnie instrumenty przedakcesyjne, a w momencie integracji z Unią Europejską pomoc tę stanowiły fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Tym samym Polska stała się aktywnym uczestnikiem europejskiej polityki spójności. Kraj nasz już po raz trzeci przygotowuje się do procesu realizacji polityki spójności UE na gruncie narodowym. Jednakże pierwsze doświadczenia w tym zakresie związane są z jej realizacją w latach 2004–2006, kolejne 2007–2013, wreszcie aktualnie Polska administracja centralna i regionalna kończy przygotowania do uruchomienia perspektywy budżetowej UE 2014–2020. Dotychczasowe doświadczenia pozwoliły na zastąpienie podejścia centralistycznego podejściem regionalnym, zwiększającym kompetencje i aktywność aktorów regionalnych w grze o rozwój.

Wprowadzenie

Każda polityka, opiera się na jakichś przesłankach teoretycznych: założeniach ideologicznych, wartościach, przekonaniach o tym, co jest dobre, co złe, co skuteczne, a co nieskuteczne. Słusznie, taki pogląd prezentuje Roman Szul w artykule „Teorie i koncepcje w polityce regionalnej”. Dodaje jednocześnie, iż niekiedy

przesłanki teoretyczne są *explicite* sformułowane w zwarte koncepcje teoretyczne, niekiedy tkwią *implicite* w umysłach prowadzących politykę. Dotyczy to również polityki regionalnej¹. W tym kontekście zaznaczyć należy, iż teoretyczne koncepcje rozwoju regionalnego sięgają tradycyjnych szkół ekonomii. W literaturze przedmiotu podzielono je na dwie zasadnicze grupy. Pierwszą z nich jest szkoła nurtu neoklasycznego, drugą natomiast szkoła nurtu neokeynesowskiego. Przez pojęcie ekonomii neoklasycznej należy rozumieć teorie ekonomiczne opierające się na stworzonej przez Adama Smitha ekonomii klasycznej. W ekonomii neoklasycznej zakłada się, że w rezultacie działań rynku czynniki produkcji – kapitał i praca – są używane do towarów i usług zgodnie z potrzebami społeczeństwa. Swobodne kształtowanie się cen towarów, usług i czynników produkcji oraz swobodne decyzje maksymalizujące zyski producentów i inwestorów powodują, że dany kraj czy region wytwarza z posiadanych zasobów maksymalny możliwy do wytworzenia PKB, a gospodarka dąży do stanu równowagi ekonomicznej. Zgodnie z tym nurtem, dochód narodowy jest uzależniony od zdolności produkcyjnych i wydajności czynników produkcji, a mechanizm wolnego rynku ma mechanizm samoregulujący².

Z ekonomii klasycznej wywodzi się międzynarodowa teoria handlu, w tym między innymi teoria kosztów komparatywnych oraz teoria konwergencji. Rozwinięciem teorii kosztów komparatywnych stała się teoria rozwoju poprzez handel, zwana teorią rozwoju egzogenicznego. Ponadto odnotować trzeba, że ekonomia neoklasyczna doprowadziła do ukształtowania się teoretycznych modeli wzrostu gospodarczego, zwanymi modelami wzrostu egzogenicznego. Do najbardziej znanych modeli wzrostu typu egzogenicznego należy zaliczyć model wzrostu Solowa, czy też rozszerzony model neoklasyczny Mankiwina, Romera i Weila. Związki z ekonomią klasyczną ma też neoklasyczna teoria handlu. Teorie neoklasyczne, jak również nurt doganiania (*catch up*) dowodzą, że w długim okresie następuje proces konwergencji w rozwoju między krajami i regionami o różnym poziomie rozwoju, oraz że istnieje optymalny stosunek między kapitałem i siłą roboczą. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku, również na podstawie neoklasycznego modelu wzrostu, prowadzono badania dotyczące konwergencji dochodów regionów Unii Europejskiej. W wyniku tych badań stwierdzono, że konwergencja dochodów w skali regionalnej nie występuje powszechnie. Alternatywnie obserwuje się zjawisko dywergencji, czyli polaryzacji dochodów regionalnych³. Inną wiodącą szkołą

¹ R. Szul, *Teorie i koncepcje w polityce regionalnej*, [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, red. G. Gorzelak, A. Tucholska, Warszawa 2007, s. 110.

² P. Nowak, *Nowy paradygmat rozwoju regionalnego na przykładzie wybranych regionów Europy Zachodniej*, Poznań 2001, s. 15–16.

³ Ibidem, s. 16–17.

makroekonomiczną w XX wieku stał się keynesizm. Jej twórcą był John Maynard Keynes. W tym przypadku najistotniejszym założeniem jest odrzucenie tezy klasycznej ekonomii wskazujące, że nieregulowany wolny rynek dąży zawsze do równowagi popytu i podaży, oraz że przy polityce szybkich zmian podstawowych stóp procentowych, podążających za naturalnym popytem na pieniądź możliwe jest uzyskanie niemal pełnego zatrudnienia. Według Keynesa między polityką stóp procentowych, a wielkością bezrobocia nie występuje żadna silna zależność. Keynes uważał, że w czasie kryzysu należy pobudzać popyt poprzez interwencjonizm w postaci działań, takich jak obniżanie stóp procentowych i obniżanie kosztów inwestycji, stosowanie ulg inwestycyjnych w systemie podatkowym, ratowanie upadających przedsiębiorstw, a nawet poprzez bezpośrednie inwestycje państwa. Zaproponowane przez Keynesa teorie po raz pierwszy zastosowano w ramach polityki New Deal w Stanach Zjednoczonych w latach trzydziestych XX wieku. Jednak przyniosły one mieszane rezultaty. Zwolennicy tych rozwiązań tłumaczyli, że nie osiągnięto pełnego sukcesu, ponieważ działania interwencjonistyczne były prowadzone niekonsekwentnie, a przyczyną takiego stanu rzeczy miał być brak posiadania przez rząd Stanów Zjednoczonych odpowiedniej liczby danych statystycznych na temat gospodarki. Sytuacja zmieniła się po drugiej wojnie światowej, kiedy to keynesizm odgrywał rolę wiodącej teorii makroekonomicznej, którą posługiwało się wiele rozwiniętych i rozwijających się państw. W wielu krajach stosowanie tych rozwiązań przynosiło pozytywne rezultaty, umożliwiając tym samym tworzenie w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych stabilnych i szybko rozwijających się gospodarek charakteryzujących się niskim bezrobociem oraz niską inflacją. W latach siedemdziesiątych państwa stosujące interwencjonizm zaczęły odnotowywać systematyczny wzrost bezrobocia przy jednoczesnym wzroście inflacji, a także braku pozytywnej reakcji rynku na działania interwencjonistyczne. U schyłku lat siedemdziesiątych popularność zaczęły odzyskiwać szkoły ekonomiczne wychodzące z zasad klasycznej ekonomii, w tym zwłaszcza monetaryzmu i ekonomii neoklasycznej⁴.

Godnym odnotowania jest jednak fakt, iż modele popytowe znalazły liczne zastosowania w wyjaśnianiu procesów rozwoju regionalnego. Ekonomści regionalni w latach siedemdziesiątych XX wieku dostosowali i zmodyfikowali je pod kątem nowej sytuacji gospodarczej. Przykładem popytowego modelu wzrostu może być teoria bazy ekonomicznej, innym przykładem model kumulatywnej przyczynowości dający podstawy do traktowania regionu jako „źródła rosnących przychodów”⁵.

⁴ Zob. *ibidem*, s. 18–19.

⁵ Zob. *ibidem*, s. 19.

Zbigniew Strzelecki w pracy „Strategiczne wyzwania Polski a polityka regionalna – wybrane problemy” przekonuje, że teoretyczne koncepcje odnoszące się do podnoszenia efektywności procesów rozwoju społeczno-gospodarczego w różnych skalach przestrzennych, przede wszystkim wychodzą z objaśniania przyczyn zróżnicowań w rozwoju regionalnym, a to z kolei prowadzi do potrzeby identyfikacji stymulatorów i barier gospodarki regionalnej oraz lokalnej, tkwiących głównie wewnątrz tych terytoriów, a także w ich otoczeniu zewnętrznym. W dalszej części przytaczanego artykułu, analizując koncepcje teoretyczne rozwoju regionalnego zaznacza, że mamy do czynienia z dualizmem, gdyż żaden z nurtów zakreślonych także we wstępnej części niniejszego artykułu nie jest realizowany w czystej postaci. Stąd teoretyczne propozycje kierunków, skali oraz instrumentów interwencji publicznej w przebiegu procesów rozwojowych w regionach są różnorodne, uzależnione od rodzaju koncepcji warunkowanej praktycznymi doświadczeniami lub zainteresowaniami badawczymi ich autorów oraz etapu rozwoju poszczególnych gospodarek. W konkluzji swych analiz, Z. Strzelecki dochodzi do wniosku, iż w występującej mozaice koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego nie może być adekwatnej do polskiej, a także unijnej sytuacji społeczno-gospodarczo-przestrzennej teoretycznej koncepcji zarządzania rozwojem regionalnym. Ta mozaika wynika bowiem z coraz większej złożoności procesów rozwojowych w coraz bardziej globalizującej się gospodarce światowej. W celu sprostania temu wyzwaniu teoretycznemu, przesłanki teoretyczne tego zarządzania też muszą uwzględniać wiele cząstkowych koncepcji dostosowanych do terytorialnych wyzwań strategicznych dotyczących celów rozwojowych regionów oraz wyników analizy strategicznej czynników i barier rozwojowych regionów. Stąd należy z jednej strony doskonalić mechanizm rynkowy, pozwalający na sprostanie globalnej konkurencji terytorialnej, a więc uwzględniać pierwiastki teorii neoliberalnych, a przede wszystkim tworzenia: mechanizmów zwiększających swobodę działalności gospodarczej, elementów kontroli podaży pieniądza i walki z inflacją, ograniczania deficytu budżetowego, warunków do realizacji niektórych mechanizmów ekonomii podaży w postaci zachęt dla przedsiębiorców oraz warunków do gromadzenia oszczędności i powiększania kapitału i ułatwiania dostępu do nich przedsiębiorcom i przedsiębiorczym osobom fizycznym. Z drugiej strony natomiast, należy kierować się elementami teorii restrukturyzacji przemysłowej, teorii elastycznej specjalizacji i sieci, nowej ekonomii instytucjonalnej, rozwoju endogenicznego, czy też nowej geografii ekonomicznej⁶.

⁶ Zob. Z. Strzelecki, *Strategiczne wyzwania Polski a polityka regionalna – wybrane problemy*, [w:] *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, red. M. Koczyński, P. Zuber, Warszawa 2011, s. 9–11.

Polityka spójności Unii Europejskiej

Polityka spójności Unii Europejskiej jest jednym z kluczowych elementów wyrównywania dysproporcji społeczno-gospodarczych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej i ich regionami. Niemal od początku, nie tylko towarzyszy ona procesowi integracji europejskiej, ale niejednokrotnie wpływała na jego kierunki. Poszukując odpowiedzi na pytanie: kiedy i jakie przesłanki legły u podstaw narodzin polityki spójności? należy wprost wskazać, iż początki jej kształtowania sięgają Traktatu Rzymskiego z 1957 roku, ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Bowiern już w nim wskazano na potrzebę tworzenia spójności gospodarek państw członkowskich, zapewnienia harmonijnego rozwoju poprzez zmniejszanie różnic istniejących między poszczególnymi regionami, jak i ograniczenia zacofania regionów słabiej rozwiniętych⁷. Jednak decyzję polityczną o nadaniu priorytetu polityce spójności i utworzeniu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego podjęto w 1972 roku, chociaż ostateczna decyzja o jego uruchomieniu nastąpiła w 1975 roku. Jego zasadniczym celem było niwelowanie nierówności regionalnych w obrębie Wspólnoty, zwłaszcza w zakresie produkcji rolniczej, zmian w przemyśle i strukturalnego zatrudnienia. Pomimo ograniczonych kwot, rozproszeniu subwencjonowanych projektów, braku komplementarności regionalnej pomocy europejskiej i krajowej oraz niedostatkach w koordynacji należy wskazać, iż podejmowane wysiłki i wprowadzane zmiany stały się ważnym impulsem do dalszej jej poprawy⁸. Istotny wpływ na kształtowanie polityki spójności wywarły postanowienia zawarte w przyjętym w 1986 roku Jednolitym Akcie Europejskim, w którym po raz pierwszy użyto terminu „spójność”. W artykule 138a Aktu wskazano na potrzebę zwiększania spójności społecznej i ekonomicznej Wspólnoty Europejskiej w celu niwelowania nadmiernych zróżnicowań w rozwoju regionów oraz ich potencjalnego wzrostu, będącego konsekwencją wprowadzenia jednolitego rynku. Kolejne zmiany w polityce spójności wynikały z wprowadzonych w 1998 roku zasad wykorzystania funduszy strukturalnych, w tym koncentracji rozproszonych środków kilku funduszy oraz połączenia finansowania budżetowego z kredytowaniem udzielanym przez Europejski Bank Inwestycyjny. Zgodnie z założeniami Pierwszego Pakietu Delorsa, jak zaznacza Piotr Russel w artykule „Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej”, przyjęto zmiany w zakresie wymaganego pułapu zasobów własnych – w okresie objętym pierwszą perspektywą finansową założono, iż dla realizacji celów

⁷ Zob. G. Gorzelak, *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępna analiza*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2014, nr 3(57), Warszawa 2014, s. 8.

⁸ Zob. W. Sługocki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Zielona Góra 2013, s. 29–38.

wspólnotowych niezbędne będzie stopniowe zwiększanie unijnego budżetu z poziomu 1,15 proc. PNB w 1988 r. do 1,20 proc. PNB w 1992 r. Ponadto do głównych celów pierwszej perspektywy finansowej należy zaliczyć:

- zwiększenie dochodów wspólnotowych,
- wprowadzenie mechanizmów kontroli poziomu wydatków,
- powiązanie wpłat do unijnego budżetu z poziomem zamożności poszczególnych państw członkowskich⁹.

Kolejny pakiet reform, zwany Drugim Pakietem Delorsa, został wykorzystany w trakcie prac przygotowawczych do traktatu, podpisanego w Maastricht 7 lutego 1992 roku. Pomimo tego, iż jego zasadniczym celem było umożliwienie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej i utworzenie Unii Europejskiej, nie zapomniano o innych kwestiach gospodarczych i politycznych. Jedną z nich była sprawa polityki regionalnej. Wśród podnoszonych problemów, pojawiły się wątki dotyczące nieefektywności dotychczasowych rozwiązań prawnych, instytucjonalnych i finansowych, które w rezultacie powodowały niewystarczające zmniejszanie dysproporcji cywilizacyjnych na obszarze Unii Europejskiej. Najistotniejszym jednak dorobkiem, z punktu widzenia spójności UE, było, na co zwraca uwagę i wypukla Grzegorz Gorzelak w pracy „Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy”, zakorzenienie pojęcia spójności. To właśnie od tego momentu, a zwłaszcza w wyniku utworzenia Funduszu Spójności, termin ten stał się jednym z imperatywów polityki Unii Europejskiej. Jednak pomimo tego, iż termin ten wszedł do słownika zintegrowanej Europy dość późno, znaczenie tego terminu można wywieść z początków procesu integracji europejskiej. W artykule 130a Traktatu z Maastricht wprost zapisano, iż osiągnięcie harmonijnego rozwoju w drodze wzmocnienia spójności społecznej i ekonomicznej będzie realizowane dzięki działaniom mającym na celu zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju poszczególnych regionów oraz zacofania regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, w tym obszarów wiejskich¹⁰.

Konkludując rozważania na temat Drugiego Pakietu Delorsa należy zauważyć, że środki ogółem na zobowiązania wzrosły w ujęciu nominalnym o 21,6 proc. z poziomu 69 177 mln ECU do 84 089 ECU. Wzrost ten był konsekwencją, nie tylko wzrostu PNB, ale również realizacją decyzji Rady z października 1994 roku, zakładającej stopniowy wzrost pułapu zasobów własnych z 1,20 proc. w 1994 roku do 1,27 proc. w 1999 roku. Natomiast za najważniejsze priorytety drugiej wieloletniej perspektywy finansowej należy uznać:

- zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej,

⁹ P. Russel, *Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*, [w:] *Finanse Unii Europejskiej*. „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, 2012, nr 3 (31), s. 94.

¹⁰ G. Gorzelak, *Wykorzystanie środków...*, op. cit., s. 9.

- zwiększenie pułapu zasobów własnych, przy jednoczesnej redukcji wpływów z VAT,
- tworzenie sprzyjających warunków do wdrożenia postanowień traktatu z Maastricht, polegającego na podjęciu wysiłków na rzecz realizacji Unii Gospodarczej i Walutowej,
- utrzymanie limitu wzrostu wydatków na rolnictwo na poziomie 74 proc. wzrostu PNB wspólnoty¹¹.

Kolejna perspektywa finansowa obejmowała lata 2000–2006, a podstawą do jej przyjęcia była „Agenda 2000”. Dookreślone w tym dokumencie rozwiązania były kompromisem uwzględniającym interesy krajów kandydackich, ale co istotniejsze, były przede wszystkim próbą odejścia od traktowania polityki regionalnej wyłącznie w kategoriach ponoszonych na nią nakładów¹². W wymiarze politycznym, w dokumencie „Agenda 2000” mocno zaakcentowano, że spójność społeczna i ekonomiczna musi być jednym z fundamentalnych priorytetów Unii Europejskiej¹³.

Całkowity budżet perspektywy finansowej Unii Europejskiej w latach 2000–2006 ukształtował się na poziomie 704,260 mld euro. Propozycje Komisji Europejskiej skoncentrowały się na pięciu zasadniczych kwestiach:

- wszystkie wydatki przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej miały charakter wydatków nieobligatoryjnych, w tym kontekście decydujący głos przy uchwalaniu budżetu ogólnego należał do Parlamentu Europejskiego;
- potwierdzono zasadę, iż spotkania Rady i Parlamentu dotyczą uzgodnień w zakresie określania priorytetów wydatków oraz ich podziału na obligatoryjne i nieobligatoryjne, odnoszące się do całej procedury budżetowej;
- pułap zasobów własnych określono na poziomie 1,24 proc. DNB, zwiększono jednocześnie margines na wydatki nieprzewidziane na poziomie 0,13–0,17 proc. DNB;
- dokonano wyraźnego rozdzielenia środków przeznaczonych na realizację zadań w ramach 15 krajów członkowskich UE oraz środki przeznaczone na pomoc finansową skierowaną dla krajów kandydujących, zaznaczając przy tym, że niemożliwe są przesunięcia pomiędzy obiema kategoriami;
- zwiększono rolę bezpośredniej pomocy dla rolników, zmniejszając nakłady na podtrzymanie cen produktów rolnych¹⁴.

¹¹ P. Russel, *Ewolucja wieloletnich...*, op. cit., s. 97.

¹² J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – Działania – Środki*, Kraków 2008, s. 55.

¹³ Zob. *Agenda 2000. Unia Europejska Rozszerzona i Silniejsza, Monitor Integracji Europejskiej – wydanie specjalne*, Warszawa 1997, s. 7–9.

¹⁴ Zob. L. Oreziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 130.

Jeszcze jeden kluczowy fakt, który jest konsekwencją przyjętej „Agendy 2000”, i który w sposób zasadniczy przeorientował politykę spójności, wymaga wyjaśnienia. Owym faktem jest zmniejszenie liczby celów z dotychczas obowiązujących sześciu do przyjętych trzech, które zdefiniowano w następujący sposób:

- Cel 1, polegający na wspieraniu rozwoju dostosowań strukturalnych w regionach opóźnionych. Dodać należy, że na jego realizację przeznaczono ponad 70 proc. funduszy, a jego realizacja odbywała się przy finansowym wsparciu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych – Sekcja Orientacji oraz Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa;
- Cel 2 związany był z wspieraniem transformacji społecznej i gospodarczej regionów przechodzących problemy strukturalne, głównie regiony przemysłowe i regiony rolnicze. Cel ten finansowano z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego;
- Cel 3, polegający na dopasowaniu i modernizacji systemów edukacji, doskonaleniu zawodowym i zatrudnieniu. Cel miał charakter horyzontalny, a środki na jego realizację pochodziły z Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁵.

Prace nad kolejną perspektywą finansową, tym razem 2007–2013 formalnie rozpoczęto już 2004 roku, jednak debatę zapoczątkowało opublikowanie przez Komisję Europejską komunikatu z 10 lutego 2004 roku „Budowa naszej wspólnej przyszłości – Wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii”, w którym zawarto informacje na temat przyszłego budżetu UE. W komunikacie Komisja Europejska zaproponowała między innymi, aby środki na płatności ustalić przeciętnie na poziomie 1,14 proc. DNB UE, a środki na zobowiązania nie przekraczały 1,26 DNB UE. Główny nurt prowadzonych wówczas dyskusji koncentrował się wokół takich zagadnień jak:

- poziom alokacji środków na politykę spójności oraz ich podział w układzie przedmiotowym i geograficznym;
- wartość środków przeznaczanych na rozwój obszarów wiejskich;
- mechanizm korekcyjny dla płatników netto, w tym problem dalszego utrzymania tzw. rabatu brytyjskiego, ale również ewentualnego stosowania jakiegoś mechanizmu korygującego w stosunku do pozostałych płatników netto¹⁶.

Nowa Perspektywa Finansowa 2007–2013 charakteryzowała się zupełnie inną strukturą wydatków od poprzedniej, co w sposób jaskrawy świadczy o zmianie priorytetów. W latach 2007–2013 postawiono na:

¹⁵ Zob. A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, Warszawa 2009, s. 46 oraz W. Sługocki, *Wybrane aspekty finansowego wsparcia Unii Europejskiej w Polsce*, Zielona Góra 2005, s. 109–114.

¹⁶ Zob. P. Russel, *Ewolucja wieloletnich...*, op. cit., s. 101.

- trwały wzrost gospodarczy dzięki zwiększeniu konkurencyjności gospodarki UE i jej wewnętrznej spójności oraz zarządzaniu i ochronie zasobami naturalnymi;
- rozwój idei obywatelstwa europejskiego poprzez ochronę zasad wolności, sprawiedliwości, bezpieczeństwa i dostępu do publicznych dóbr i usług;
- zwiększenie roli UE na arenie międzynarodowej¹⁷.

Piotr Russel charakteryzując strukturę wydatków budżetu UE w latach 2007–2013 wskazał, że:

- 44,8 proc. stanowiły nakłady na wspieranie trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, w tym 35,6 proc. środki skierowane na realizację polityki spójności;
- 42,4 proc. środków przeznaczono na wsparcie zarządzania zasobami naturalnymi i ich ochronę, z czego większość środków, około 33,9 proc. to nakłady związane z rynkiem i pomocą bezpośrednią dla rolnictwa;
- 5,7 proc. stanowiły wydatki UE jako partnera na arenie międzynarodowej obejmujące między innymi pomoc humanitarną i rozwojową;
- 5,7 proc. budżetu przeznaczono na administrację i funkcjonowanie Komisji Europejskiej oraz pozostałych instytucji Unii Europejskiej;
- 1,3 proc. to pieniądze skierowane na realizację programów obywatelskich, obejmujących zarządzanie przepływami migracyjnymi, bezpieczeństwo i ochronę swobód obywatelskich, wsparcie europejskiej kultury i różnorodności¹⁸.

Konstatując, należy stwierdzić, że wśród kluczowych zagadnień perspektywy finansowej 2007–2013 znalazły się takie obszary jak: wspieranie konkurencyjności i spójności na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi, a także zwiększenie roli UE jako ważnego partnera na arenie międzynarodowej.

Punktem wyjścia do przygotowania kolejnego wieloletniego budżetu Unii Europejskiej była, przyjęta w czerwcu 2010 roku przez Radę Europejską, strategia „Europa 2020”. W dokumencie tym rozwój społeczno-gospodarczy Unii Europejskiej oparto na trzech priorytetach oraz pięciu długoterminowych celach. Owe priorytety tworzą:

- rozwój inteligentny, przez który należy rozumieć rozwój gospodarki oparty o wiedzę i innowacje;
- rozwój zrównoważony, w którym istotne jest wsparcie gospodarki efektywnej, korzystającej z zasobów, przyjaznej środowisku, ale także konkurencyjnej;

¹⁷ Zob. L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, op. cit., s. 136.

¹⁸ Zob. P. Russel, *Ewolucja wieloletnich...*, op. cit., s. 105–106.

- wspieranie rozwoju gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu poprzez wysoki stopień zatrudnienia zapewniający spójność społeczną i terytorialną¹⁹.

Natomiast wśród zakreślonych celów znalazły się takie jak:

- osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata na poziomie 75 proc.;
- przeznaczenie na inwestycje w badania i rozwój 3 proc. PKB Unii Europejskiej;
- w obszarze klimatu i energii uznano za osiągnięcie celów 20/20/20, wskazując, iż jeśli będzie to tylko możliwe, aby ograniczyć emisję dwutlenku węgla do 30 proc.;
- ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10 proc., dodając jednocześnie, że co najmniej 40 proc. osób młodego pokolenia powinno legitymować się wyższym wykształceniem;
- zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem do 20 mln²⁰.

Krytyczne uwagi na temat strategii „Europa 2020” zgłasza Jacek Szlachta w artykule „Strategiczne programowanie rozwoju regionalnego, w kierunku krajowego systemu myśli strategicznej w sferze polityki regionalnej”, w którym zaznacza, iż z punktu widzenia promowania regionalnego wymiaru polityk rozwojowych w Unii Europejskiej dokument ten jest krokiem do tyłu bowiem:

- jest ona अपrestrzenna, została bowiem napisana w tradycyjnym nurcie ekonomii, abstrahuje od nowych podstaw naukowych takich jak ekonomia miejsc, a przede wszystkim ekonomia przepływów,
- wyrazem tego tradycyjnego podejścia jest powracanie do konceptu polityki przemysłowej jako podstawowego instrumentu oddziaływania Wspólnoty i państw członkowskich na procesy rozwoju oraz generalnie preferowanie ujęcia sektorowego zamiast regionalnego,
- stymulowanie procesów rozwojowych widzi przede wszystkim w partnerstwie państw członkowskich i instytucji europejskich,
- według tego dokumentu podstawowym sposobem skutecznego podjęcia problemów mających wymiar terytorialny jest wzrost mobilności siły roboczej oraz redukcja negatywnego oddziaływania granic wewnętrznych,
- zasadniczo pominięto kwestię dyfuzji procesów rozwojowych²¹.

¹⁹ Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz integracji i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela 03.03.2010, KOM (2010) 2020, s. 5.

²⁰ Ibidem.

²¹ J. Szlachta, *Strategiczne programowanie rozwoju regionalnego, w kierunku krajowego systemu myśli strategicznej w sferze polityki regionalnej*, [w:] *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, red. M. Kolczyński, P. Żuber, Warszawa 2011, s. 29.

Autor cytowanego artykułu w dalszej jego części dodaje, że w wyniku prowadzonych konsultacji społecznych zasadniczo wzbogacono pierwotny dokument o zapisy dotyczące europejskiej polityki spójności. Tak sporządzony dokument wytyczył ramy dla budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020, w którym za priorytetowe przyjęto wsparcie: infrastruktury o zasięgu ogólnoeuropejskim, badań i innowacji, edukacji i kultury, zabezpieczenia granic zewnętrznych UE, edukacji i kultury, ochrony środowiska. Na wydatki w ramach instrumentów polityki spójności w latach 2014–2020 przeznaczono kwotę 376 mld euro, w ramach której:

- 126 mld euro skierowano na wsparcie regionów konwergencji,
- 38,9 mld euro przeznaczono dla regionów w fazie przejściowej,
- 53,1 mld euro – dla regionów konkurencyjności,
- 11,7 mld euro – na współpracę terytorialną,
- 68,7 mld euro – na Fundusz Spójności,
- 40 mld euro – na instrument Łącząc Europę.

Ważne znaczenie we wspieraniu regionów, w których występują trudności wynikające z ich niekorzystnego położenia, w pobliżu granic, pełnić będzie współpraca terytorialna. Bowiem jej głównym przesłaniem jest przyczynianie się do realizacji ambitnej polityki sąsiedztwa oraz podejmowania wspólnych wyzwań transgranicznych i transnarodowych. Realizacja polityki spójności UE w latach 2014–2020 możliwa będzie poprzez zaangażowanie w dalszym ciągu takich instrumentów finansowych jak: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności²².

Polska w świetle polityki spójności Unii Europejskiej

Już na początku procesu transformacji ustrojowej, Polska przystąpiła do tworzenia samorządu terytorialnego na poziomie podstawowym, lokalnym. Spowodowało to, że podmioty administracji publicznej, dysponujące wybieralnymi ciałami przedstawicielskimi oraz własnymi dochodami budżetowymi, stały się ważnymi aktorami polityki rozwojowej kraju. Niestety, w tamtym czasie wraz za tymi zmianami nie przeprowadzono kolejnych niezbędnych dostosowań na poziomie regionalnym. Nie upodmiotowiono wówczas społeczności regionalnych. Należy zatem odpowiedzialnie stwierdzić, że polityka regionalna prowadzona w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku była niepełna, czy też ułomna, gdyż zawierała jedynie segment

²² Zob. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Budżet z perspektywy „Europy 2020” – część II poszczególne dziedziny polityki*, Bruksela 29.06.2011, s. 28–30.

interregionalny, co oznacza, że była realizowana wyłącznie polityka rządu wobec województw. Nie występował natomiast drugi jej segment, czyli nie prowadzono polityki intraregionalnej, czyli polityki podmiotowych władz regionalnych podejmowanej wewnątrz danego regionu. Można powiedzieć, iż w ograniczonym zakresie funkcje te substytuował wojewoda, będący przedstawicielem rządu w terenie. Dodatkowo, w tamtym czasie panowała silna awersja do podejmowania aktywnej polityki regionalnej, gdyż sugerowano, że zakłóca ona warunki konkurencji w gospodarce rynkowej. Jacek Szlachta przypomina, że przegląd terytorialny wykonany przez OECD w roku 1992 dokumentował złożoność problemów rozwoju regionalnego Polski, a zarazem trudności i ograniczenia podjęcia aktywnej polityki państwa w tym obszarze. J. Szlachta zwraca również uwagę na fakt, iż pierwszą formą nowej polityki regionalnej w Polsce było podjęcie interwencji państwa na obszarach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym. Kolejne zmiany podyktowane były eskalującym procesem integracji Polski z Unią Europejską. To wówczas kraj nasz przygotowując się do członkostwa w UE zaczął korzystać z Programu Phare STRUDER, RAPID, czy też CROSSBORDER. Przełomowym wydarzeniem, zarówno w wymiarze intelektualnym, jak i praktycznym było powołanie i rozpoczęcie prac przez Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce kontynuowane przez Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce²³, ale także prace Pełnomocnika ds. Reformy Ustrojowej Państwa w postaci regulacji prawnych dotyczących samorządu na szczeblu województwa oraz urzędu wojewody.

W artykule „Wnioski z dyskusji na temat modelu instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego w Polsce”, Grażyna Ludkowska-Skoneczna podkreśla, że zasadnicze znaczenie dla ukształtowania podstaw polityki intraregionalnej miała reforma administracji publicznej i terytorialnej organizacji kraju, która weszła w życie 1 stycznia 1999 roku. To właśnie w jej wyniku Polska przyjęła trzystopniowy system administracyjny²⁴, który miał przyczynić się do:

- zwiększenia sterowności państwa poprzez decentralizację i dekoncentrację kompetencji, ze szczebla centralnego na wojewódzki oraz z wojewódzkiego na powiatowy i gminny,
- uporządkowania systemu terytorialnego poprzez stworzenie nowych kategorii jednostki samorządu terytorialnego, tj. województw samorządowych i powiatów,
- zmiany systemu finansów publicznych przez zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w finansach publicznych,

²³ Zob. J. Szlachta, *Strategiczne...*, op. cit., s. 30–31.

²⁴ A.G. Lodkowska-Skoneczna, *Wnioski z dyskusji na temat modelu instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, [w:] *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, red. A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg, Gdańsk–Warszawa 2000, s. 21.

- budowy demokratycznych instytucji społeczeństwa obywatelskiego przez wprowadzenie na wszystkich poziomach reprezentacji społeczności regionalnej i lokalnej, wybranej w wyborach bezpośrednich,
- przystosowania organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu do rozwiązań Unii Europejskiej²⁵.

W wyniku podjętej wówczas reformy ustrojowej państwa, powstały województwa jako podmiot polityki regionalnej. W połączeniu z nowym etapem procesu integracji Polski z Unią Europejską przyczyniły się do zasadniczej zmiany sytuacji w zakresie programowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Reforma wykreowała nowy podmiot, jakim jest samorząd województwa. Celem działania samorządu jest rozwój cywilizacyjny regionalnej wspólnoty samorządowej, na co składa się przede wszystkim rozwój gospodarczy województwa, prowadzący do podnoszenia standardu życia jego mieszkańców. W tym celu, samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, która jest zawarta w przyjmowanych programach wojewódzkich, a następnie odpowiada za jej realizację poprzez prowadzenie konkretnej polityki regionalnej, określonej w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa. Do najważniejszych zadań w omawianym kontekście należą:

- w sferze tworzenia warunków rozwoju ekonomicznego: kreowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych, publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, prowadzenie międzynarodowej współpracy gospodarczej i promocji walorów i możliwości rozwojowych regionu;
- w sferze rozwoju cywilizacyjnego: wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia i stanu zdrowia mieszkańców województwa, wspieranie nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego i innowacji, wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego;
- w sferze kształtowania przyjaznego człowiekowi środowiska przyrodniczego: racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie tego środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju²⁶.

Następnym przełomowym wydarzeniem, dla losów nie tylko polityki regionalnej, ale Polski, było przystąpienie do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. W wyni-

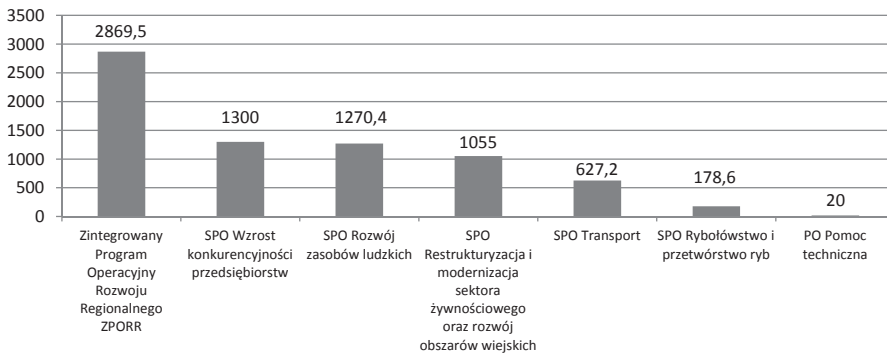
²⁵ Z. Gilowska, J. Hausner, M. Fraczek, R. Sułkowski, G. Lodkowska-Skoneczka, J. Miller, A. Pyszkowski, W. Sartorius, J. Szlachta, J. Zalewski, J. Dźiedzzyk, P. Żuber, *Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 11.

²⁶ J. Płoskonka, *Model instytucjonalny polityki regionalnej – propozycje i dylematy*, [w:] *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, red. A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg, Gdańsk–Warszawa 2000, s. 83.

ku tego procesu Polska stała się uczestnikiem europejskiej polityki spójności. W latach 2004–2006 do naszego kraju w ramach tej polityki trafiło 12,8 mld euro. Jednak, aby ten transfer mógł nastąpić, należało wykonać tytaniczną pracę, uwzględniając przy tym, z jednej strony pewne doświadczenia wynikające z okresu przedakcesyjnego, ale z drugiej pamiętając, że było to jednak pierwsze doświadczenie polskiej administracji publicznej i tej samorządowej i rządowej z procesem przygotowania i uczestnictwa w polityce spójności UE.

Podstawą wdrażania funduszy było wpisanie się w europejskie zasady takie jak: programowanie, zarządzanie, finansowanie i monitoring. Ważną decyzją było przyjęcie modelu zarządzania funduszami strukturalnymi.

Wykres 1. Udział środków UE w finansowaniu poszczególnych programów operacyjnych (w mln euro)

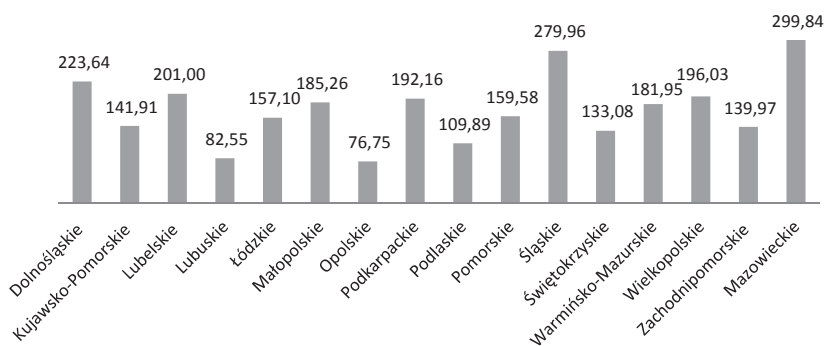


Źródło: *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 74.

Polska w latach 2004–2006 zdecydowała się na stosunkowo scentralizowany i sektorowy model. Istotne było właściwe zdiagnozowanie stanu oraz na tej podstawie sformułowanie dokumentów programowych, służących właściwemu skierowaniu europejskiej interwencji. Polska wpisując się w zasadę programowania polityki spójności, przygotowała Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego 2001–2006 (NSRR) oraz Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 (NPR). NSRR określała cele, priorytety i kryteria wyboru obszarów wsparcia oraz wyznaczała kryteria służące określeniu wsparcia finansowego przyznawanego poszczególnym regionom. Był to dokument ramowy, obejmujący interwencje finansowane z budżetu państwa, funduszy przedakcesyjnych oraz inwestycji zagranicznych. Natomiast NPR 2004–2006 określał ramy strategiczne dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stanowiąc także podstawę dla negocjacji wysokości pomocy płynącej do Polski z Unii Europejskiej w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Ponadto dodać

należy, iż NPR określał również podstawy do opracowania dokumentu o tytule Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Ten z kolei wytyczał kierunki i poziom finansowania środkami pochodzącymi z budżetu UE w latach 2004–2006. Zauważyć również trzeba, że NPR ukształtowano w dużej mierze korzystając z dorobku strategii rozwoju, w tym w szczególności z NSRR. Tak NSRR, jak i NPR odzwierciedlają przejściowy sposób postrzegania wyzwań stojących przed polityką regionalną. Za cel strategiczny wówczas prowadzonej polityki rozwoju regionalnego przyjęto wzmocnienie rozwoju gospodarczego regionów oraz zapobieganie marginalizacji niektórych obszarów. Położono przy tym duży nacisk na cele zorientowane na wydajność poprzez wsparcie czynników wzrostu we wszystkich regionach, do których zaliczono między innymi: rozwój potencjału eksportowego, umiejętności kapitału ludzkiego, przedsiębiorczości, możliwości przyciągania i zatrzymania czynników produkcji spoza regionu. Były one osiągnane dzięki realizacji Sektorowych Programów Operacyjnych, na które składały się: Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, Rozwój zasobów ludzkich, Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, Transport, Rybołówstwo i przetwórstwo ryb. Szczegółowy wykaz programów oraz ich wartość zaprezentowano na powyżej zamieszczonym wykresie 1. Programy były finansowane przez: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa i Fundusz Spójności²⁷.

Wykres 2. Udział środków UE w finansowaniu komponentów regionalnych w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego 2004–2006 (mln euro)



Źródło: *Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006* (tekst jednolity uwzględniający zmiany przyjęte przez Komitet Monitorujący ZPORR w dniu 17 stycznia 2007 r.), MRR Warszawa 2007, s. 210.

²⁷ Zob. szerzej *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

