

Mirosława Klamut

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

CELE I METODY REALIZACJI POLITYKI SPÓJNOŚCI W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ*

Streszczenie: Problematyka opracowania dotyczy zagadnień osiągania celów polityki spójności Unii Europejskiej, wpisującej się w założenia programowe strategii lizbońskiej. Autorka uznaje, że polityka spójności Unii w okresie 2007-2013 staje się ważnym instrumentem umożliwiającym przyspieszenie procesu konwergencji regionów unijnych.

Rozważania autorki koncentrują się na doświadczeniach trzech grup krajów. Pierwszą z nich stanowią kraje wybrane spośród najsłabszych członków Unii, drugą grupę tworzą kraje wysoko rozwinięte, a trzecią kraje o znacznym zróżnicowaniu poziomu i dynamiki rozwoju regionów. W opracowaniu porównano proces budowy strategii rozwojowych regionów w każdej z tych grup z dwóch punktów widzenia: identyfikacji problemów, które w każdym z krajów uważa się za najważniejsze do rozwiązania, oraz wyboru instrumentów, które uznaje się za najskuteczniejsze w procesie osiągania celów strategii lizbońskiej.

Słowa kluczowe: hipoteza konwergencji, polityka regionalna, dysproporcje terytorialne, polityka spójności.

1. Wprowadzenie. Ekonomia wobec hipotezy konwergencji

Kwestia wyrównywania dysproporcji rozwojowych między krajami słabymi gospodarczo lub zacofanymi a krajami bogatymi zaczęła się rozwijać w naukach ekonomicznych pod koniec lat 30. XX wieku. Od tamtej pory zagadnienie zbieżności rozwoju lub konwergencji w teorii wzrostu gospodarczego stało się jednym z ważniejszych i było wyjaśniane na gruncie odmiennych teorii ekonomicznych.

Przedstawiciele klasycznej ekonomii, doceniając znaczenie pracy ludzkiej w procesie wzrostu, uznawali, że przede wszystkim kapitał fizyczny jest warunkiem koniecznym i wystarczającym dla osiągnięcia postępu w procesie doganiania wyżej rozwiniętych krajów przez kraje zacofane i rozwijające się¹. Z kolei czołowy przed-

* Opracowano w ramach projektu badawczego MNiSW N114 032/4257.

¹ Klasyki ekonomii A. Marschal i A. Smith za najważniejszy czynnik rozwoju uznawali zdolność do akumulowania kapitału fizycznego i finansowego. W trzeciej i czwartej dekadzie XX w. na gruncie teorii Keynesa R. Harrod i E. Domar również twierdzili, że akumulacja kapitału fizycznego dostosowana do odpowiednich zasobów pracy stymuluje wzrost gospodarczy. Głosili pochwałę oszczędzania jako elementu przyczyniającego się do wzrostu produktu.

stawiciel neoklasycznej teorii wzrostu gospodarczego R. Solow (Nagroda Nobla w 1987 r.) od połowy lat 50. dowodził, że technologia, a nie kapitał, jest najbardziej istotnym czynnikiem rozwoju gospodarczego. Niemniej jednak w jego modelach wzrostu akumulacja kapitału fizycznego przypadająca na jednego zatrudnionego pozostawała głównym czynnikiem odrabiania dystansu rozwojowego między krajami rozwijającymi się oraz rozwiniętymi. W latach 60. zaczął się upowszechniać pogląd, że wyraźnie rośnie wkład wiedzy i kwalifikacji pracowników we wzrost gospodarczy². Ten czynnik wzrostu obecnie jest określany jako kapitał ludzki i powszechnie uznaje się, że wykorzystanie kapitału fizycznego zależy od niego. Lata 80. i 90. to okres ugruntowania znaczenia kapitału ludzkiego i społecznego we wzroście i rozwoju gospodarczym oraz w odrabianiu zaległości w poziomie rozwoju między biednymi i bogatymi krajami. Szczególny wpływ na rozwój tego nurtu w teorii wzrostu gospodarczego wywarli D. Romer i R. Lucas, uważani za twórców endogenicznej teorii wzrostu gospodarczego³. Przekonują oni, że kapitał ludzki we współczesnej gospodarce jest niezbędny do stosowania kapitału rzeczowego umożliwiającego posługiwanie się najnowocześniejszymi technologiami. Wobec tego, że kształtowanie kapitału ludzkiego odbywa się w konkretnej przestrzeni, charakteryzującej się odpowiednimi cechami, uważali, że wzrost gospodarczy jest warunkowany przede wszystkim czynnikami endogenicznymi (wewnętrznymi) oraz że kapitał ludzki ma silniejszy wpływ na dynamikę wzrostu i proces konwergencji w długim okresie niż kapitał fizyczny i finansowy. Endogeniczna teoria wzrostu zwraca uwagę, że konwergencja dotyczy państw o już zbliżonym poziomie rozwoju. Natomiast w odniesieniu do krajów zacofanych zwraca uwagę, że wejście na ścieżkę trwałego i względnie wysokiego tempa wzrostu jest raczej trudno osiągalne i wymaga szczególnych warunków. Zalicza do nich wysoki trwały popyt na surowce ubogich krajów wśród krajów rozwiniętych, dysponowanie przez kraje słabsze dogodnymi lokalizacjami dla pośrednictwa dóbr w skali międzynarodowej, jak również przeprowadzenie zdecydowanych reform systemowych oraz społecznych w krajach zacofanych.

Dorobek współczesnej ekonomii wzrostu gospodarczego zwraca również uwagę na warunki, w jakich ten wzrost przebiega. Docenia zatem zdolność do generowania innowacji, właściwe funkcjonowanie rynków kredytowych i finansowych, wysoki stopień umiędzynarodowienia gospodarek, dobry stan finansów publicznych, wysokość obciążeń podatkowych, prawidłową strukturę wydatków publicz-

² Kapitał ludzki, jako czynnik przyczyniający się do przewyciężenia zacofania gospodarczego, został wprowadzony do analizy czynników determinujących wzrost gospodarczy przez T. Schulza w 1963 r., zob. R. Bartkowiak, *Historia myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa 2003, s. 273-282.

³ R. Lucas (Nagroda Nobla w 1985 r.), przedstawiciel nowej makroekonomii klasycznej (przez wielu uznawany za jej twórcę), nazywanej również szkołą racjonalnych oczekiwań, swoją uwagę skupił na działaniach jednostek gospodarujących i na stronie podażowej gospodarki. W pracy opublikowanej w 1988 r. objaśnia mechanizm wykorzystania zasobów przedsiębiorstw angażujących się w tworzenie nowych produktów. Uznaje, że o sukcesie decyduje mechanizm *learning-by-doing*. R. Lucas, *On the mechanics of economic development*, "Journal of Monetary Economics" 1995, no. 22.

nych⁴. Wyszczególnione cechy w znacznym stopniu determinują powstanie barier w procesie wzrostu, jeżeli oceniane są jako działające negatywnie. Tym samym pośrednio przyczyniają się do generowania nierówności zarówno w procesie tworzenia produktu, jak i w jego ostatecznym podziale. Na te zagadnienia zwraca uwagę nowa ekonomia instytucjonalna, dynamicznie rozwijająca się w latach 80. i 90. Nowa ekonomia instytucjonalna przekonuje, że instytucje określają sposób działania jednostek, a w istocie decydują o efektach działania systemu ekonomicznego. Wielu ekonomistów za swój wkład w rozwój tej dziedziny wiedzy ekonomicznej zdobyło wysokie uznanie międzynarodowe. Wśród nich znaleźli się m.in. G. Myrdal, J. Buchanan, R. Coase oraz O. Williamson. Ten ostatni wprowadził termin „nowa ekonomia instytucjonalna”, chcąc w ten sposób zwrócić uwagę na znaczenie warunków instytucjonalnych determinujących koszty transakcyjne we współczesnej gospodarce rynkowej⁵.

Ten krótki przegląd najbardziej uznawanych w ostatnich czterech dekadach podejść do wyjaśnienia przyczyn opóźniających rozwój krajów słabo rozwiniętych zwraca uwagę, że brak jest jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób należy pokonywać zapóźnienia rozwojowe krajów słabszych gospodarczo. Nauki ekonomiczne zalecają dla krajów zapóźnionych, otwierających się na globalną konkurencję przede wszystkim podejmowanie działań budujących kapitał ludzki poprzez inwestowanie w edukację, rozwój badań naukowych oraz odrabianie zapóźnienia technologicznego.

Korzystając z tych zaleceń, w Unii Europejskiej uznano, że polityki gospodarcze poszczególnych krajów powinny osiągnąć cele, które zostały sformułowane w odwołanej strategii lizbońskiej w 2005 r. Członkowie Unii uznali również, że poza efektami ekonomicznymi ważne jest osiąganie spójności społeczno-gospodarczej w wymiarze nie tylko krajowym, ale również regionalnym⁶. Unijny model pokonywania dystansu rozwojowego, choć przywiązuje dużą wagę do współczesnej myśli szkół, które wyrosły z ekonomii neoklasycznej, szanuje również dorobek szkoły ordoliberalnej oraz doświadczenie realnie funkcjonującej społecznej gospodarki rynkowej.

⁴ Doświadczenia nowych członków Unii Europejskiej zmieniających swój ustrój polityczny i ekonomiczny wskazują na ogromny wysiłek potrzebny do urzeczywistnienia warunków instytucjonalnych dla skutecznego działania mechanizmu rynkowego. W warunkach globalizacji problemy transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej, dystansującej się równocześnie od braku postępu w procesie konwergencji, ujawniły się ze szczególną ostrością.

⁵ O. Williamson, *Ekonomia instytucjonalna kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 16-20, 388-409.

⁶ W trzecim raporcie Komisji Europejskiej o spójności gospodarczej i społecznej stwierdza się, że „Jeżeli Unia Europejska ma rozwijać swój potencjał ekonomiczny, to wszystkie jej regiony – niezależnie od miejsca swego położenia (czy znajdują się one w obecnych państwach członkowskich, czy też nowych, mających niebawem dołączyć do Unii) – wymagają włączenia się na rzecz jej wzrostu; podobnie wszystkim ludziom zamieszkującym Unię powinno się stworzyć okazję do przyczyniania się do tego procesu”, zob. Nowe Partnerstwo dla Spójności. Konwergencja, Konkurencyjność, Współpraca, Komisja Europejska, Luxemburg 2004, s. 7.

Wśród członków Unii Europejskiej znajdują się kraje, które zdołały pokonać dystans rozwojowy w ostatnich latach, jak np. Irlandia, ale również kraje skandynawskie, które zajmują czołowe miejsca w ekspansji postępu technologicznego i rozwoju tzw. gospodarki opartej na wiedzy. Kraje te jednocześnie utrzymują trwałe wzrost gospodarczy oraz wysoki poziom dobrobytu społecznego. Czy rozwijają się bezproblemowo? Oczywiście że nie. Dość często ekonomiści i politycy zwracają uwagę, że próba godzenia efektywności ekonomicznej z poszanowaniem spójności społecznej powoduje konsekwencje w postaci niższej produktywności wykorzystania kapitału fizycznego i finansowego, co przekłada się na wolniejszy wzrost gospodarczy i opóźnia szanse na przyspieszanie procesu konwergencji.

Doświadczenia historyczne procesu rozwoju krajów europejskich wskazują jednak, że wykorzystywanie ujednoczonych schematów rozwojowych bez odpowiedniej rozważki, jak również bez reform społecznych i instytucjonalnych, najprawdopodobniej nie przyczyniałyby się do postępu w procesie konwergencji, który na poziomie krajów członkowskich obecnej Unii Europejskiej jest bardzo istotny.

2. Czy następuje zmniejszenie dysproporcji rozwojowych na poziomie państw i regionów w Unii Europejskiej?

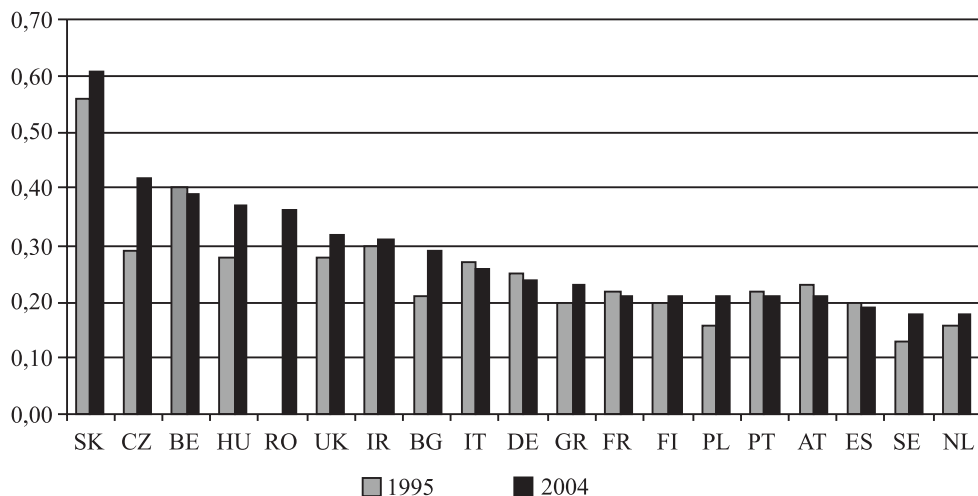
Podstawowym celem polityki spójności od roku 1987 (od Jednolitego Aktu Europejskiego) było i jest **złagodzenie** zróżnicowania gospodarczego i społecznego między państwami Unii oraz jej regionami. Można uznać, że w tym zakresie polityka spójności UE przyczyniła się do przyspieszenia postępu w zakresie konwergencji między krajami europejskimi. Szczególnie w ostatnim okresie można obserwować wysoką dynamikę wzrostu PKB w nowych państwach członkowskich oraz w państwach kohezyjnych⁷.

Niemniej dane Eurostatu z 2007 r. wskazują, że między krajami UE 27 ciągle jeszcze istnieją bardzo duże różnice gospodarcze. Na przykład PKB na 1 mieszkańca w Luksemburgu jest ponad 30-krotnie większy niż w Rumunii czy Bułgarii. Ponadto państwa kohezyjne, Hiszpania, Grecja, Portugalia oraz nowe państwa członkowskie zajmują pozycje znacznie poniżej średniej dla UE 27. Warto zwrócić uwagę, że dużym zróżnicowaniem wśród członków UE charakteryzują się również poziom bezrobocia, zdolność do wzrostu zatrudnienia czy poziom produktywności pracy na 1 godzinę pracy. Na przykład poziom produktywności pracy na godzinę w Luksemburgu jest sześciokrotnie większy niż w Bułgarii oraz czterokrotnie większy niż w Polsce.

Ocena postępów w szybkości konwergencji między poszczególnymi regionami Unii również nie jest jednoznacznie pozytywna. W 71 spośród 269 regionów (NUTS 2) PKB na mieszkańca kształtował się znacznie poniżej 75% średniej dla UE 27. Zróżnicowane struktury gospodarcze poszczególnych krajów i poszczegól-

⁷ *Growing regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, European Union, Communication from the Commission, May 2007, s. 3-14.

nych regionów sprzyjają różnicowaniu się PKB *per capita* wewnątrz państw i wewnątrz regionów. Najgłębsze nierówności między regionami w UE 15 są najbardziej widoczne w Belgii i w Wielkiej Brytanii. Aktywność w tych krajach jest skupiona przede wszystkim w regionach stołecznych. Z kolei najwyższe zmienności PKB na mieszkańca w krajach UE 12 występują na Słowacji, Węgrzech, w Czechach, Rumunii i Bułgarii⁸. Warto podkreślić, że Polska wśród UE 12 charakteryzuje się najniższym stopniem nierówności (por. rys. 1).



Rys. 1. Regionalny współczynnik zmienności PKB *per capita* według krajów na poziomie NUTS 2

Źródło: Baza regionalna Eurostatu, 2007.

Regionalny współczynnik zmienności PKB na jednego mieszkańca dla UE 15 wskazuje, że najniższe rozbieżności notowane są w Holandii i Szwecji, ale należy podkreślić, że wśród pozostałych państw UE 15 (poza wymienionymi wyżej Belgią i Wielką Brytanią) są one znacznie mniejsze. Oczywiście PKB jest tylko jednym z mierników opisujących sytuację w regionach, syntetycznie jednak określa ważne tendencje dla polityki regionalnej oraz dla procesu konwergencji w układzie regionalnym⁹.

⁸ Różnice te zbadano za pomocą współczynnika zmienności PKB na mieszkańca. Definiuje się go jako odchylenie standardowe podzielone przez średnią arytmetyczną. W badaniach tego typu małe kraje, takie jak Dania, Estonia czy Luksemburg, stanowią regiony NUTS 2, dlatego też nie liczy się dla nich tego współczynnika. Dla Rumunii brakuje danych za rok 1995.

⁹ W trzecim raporcie o spójności stwierdza się, że z przyczyn metodologicznych, dotyczących mierzenia PKB, wskaźnik PKB na mieszkańca w dłuższej perspektywie czasowej nie może być wykorzystany do analizy w kategoriach „bogaty” – „biedny”. Poziom PKB jest wykorzystywany przez UE celem określenia zapotrzebowania danego regionu na pomoc strukturalną, nie zaś jako pewna miara dochodu; zob. Nowe Partnerstwo dla Spójności, Konwergencja, Konkurencyjność, Współpraca. Komisja Europejska, Luksemburg 2004, s. 25-26.

Odnosząc się do danych charakteryzujących zmiany we współczynnikach zmienności PKB na mieszkańca w okresie 1995-2004, możemy uznać, że dysproporcje rosły najszybciej w nowych państwach członkowskich, tj. w Czechach, Bułgarii i na Węgrzech, natomiast najbardziej zmniejszyły się w Austrii, Włoszech i Hiszpanii.

Nie będzie zatem nadmiernym uproszczeniem stwierdzenie, że wyznaczenie szybkości dynamiki konwergencji wśród regionów Unii Europejskiej wciąż jest trudne do jednoznacznego określenia, tym bardziej że nadrabianiu zaległości towarzyszyły rosnące dysproporcje wewnętrzne nie tylko wśród nowych krajów Unii, do ich zwiększenia dochodziło także w Wielkiej Brytanii, Holandii i Irlandii.

3. Postrzeganie problemów regionalnych na poziomie unijnym oraz krajowym

Nowy okres programowania polityki spójności na lata 2007-2013 wymagał nowych map pomocy regionalnej oraz nowych systemów pomocowych. Zmiany te były konsekwencją przyjęcia nowych członków Unii Europejskiej – krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz zmiany celów polityki spójności, w związku z wyko-

Tabela 1. Odsetek ludności na obszarach wyznaczonych do korzystania z pomocy UE

Kraj	1980	1985	1990	1995	2000-2006	2007-2013
Austria				35,2	27,5	22,5
Dania	27,0	24,0	20,7	19,9	17,1	8,6
Luksemburg	100	100	100	79,7	31,9	16,0
Holandia	27,4	25,0	19,9	17,3	15,0	7,5
Belgia	39,5	33,1	33,1	35,0	30,9	25,9
Francja	38,2	39,0	41,9	40,9	34,0	18,4
Irlandia	100	100	100	100	100	50,0
Wielka Brytania	45,5	37,8	37,8	36,8	30,7	23,9
Niemcy (Zachodnie/ogółem)	36,0	35,0	34,8	22,0/38,2	17-7/34,9	11,9/29,6
Włochy	35,6	35-6	35,6	48,8	43,6	34,1
Finlandia				41,6	42,3	33,0
Norwegia			33,0	25,0	26,0	27,5
Szwecja				18,5	15,9	15,3
Grecja		100	100	100	100	100
Portugalia			100	100	100	76,7
Hiszpania			58,6	58,6	60,7	59,6
Polska					100	100

Uwagi: Z wyjątkiem Norwegii (w przypadku której liczby pochodzą z 1990 r.), dane dotyczą wyłącznie okresu członkostwa poszczególnych krajów w UE. W niektórych krajach w okresie 2007-2008 obowiązują uregulowania przejściowe.

Źródło: *Wzrost czy równość*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 63.

rzystaniem jej do realizacji strategii lizbońskiej, tj. położeniem nacisku na wzrost, konkurencyjność i innowacyjność.

Przyjęcie nowych członków zmieniło przepływ środków finansowych między poszczególnymi państwami i wewnątrz tych państw. Spowodowało również istotne zmiany ich polityk regionalnych. W ramach polityki spójności nastąpiło ukierunkowanie jej finansowania na mocne strony regionów, w tym również na rozwój ośrodków miejskich. Zmienił się również sposób wdrażania krajowych polityk regionalnych. Część państw przyjęła bardziej zregionalizowany sposób podejścia, co wiązało się z większą dostępnością środków finansowych i większym potencjałem istniejącym na poziomie regionalnym. Z kolei mniejsza dostępność środków wśród innych członków prowadziła do mniejszej liczby programów oraz do bardziej scentralizowanego zarządzania tymi programami.

Należy również zwrócić uwagę, że rozporządzenia Komisji Europejskiej odnoszące się do procesu programowania w obu okresach 2000-2006 oraz 2007-2013 powinny się przyczynić do zwiększenia nacisku na efektywność wykorzystania środków¹⁰. W rezultacie od roku 2000 można zaobserwować wzrost koordynacji polityki regionalnej w Unii Europejskiej na różnych poziomach: unijnym – z politykami krajowymi i regionalnymi oraz krajowym – z politykami regionalnymi i lokalnymi¹¹. Warto dodać, że w okresie 2000-2006 poważnie skrytykowano znaczny wzrost kosztów zarządzania. Szacowano go na poziomie od 5 do 20% kosztów całkowitych wykorzystanych w realizacji programów pomocowych z tego okresu¹².

Zaproponowane zmiany w procesie programowania odnoszące się do celów i środków polityki spójności spowodowały dyskusje na poziomie krajowym dotyczące preferowania spójności czy wzrostu. Rezultatem często stawało się przyjęcie założeń wymagających wypracowania programów popierających konkurencyjność umożliwiającą osiągnięcie sukcesu na rynkach światowych zarówno poszczególnym państwom, jak i wybranym regionom. Już obecnie można zaobserwować intensywne dążenie do koncentrowania się na tworzeniu biegunów wzrostu oraz centrów wiedzy specjalizujących się w konkurowaniu na poziomie międzynarodowym.

W wielu państwach pojawiła się również tendencja, aby polityka regionalna stymulowała rozwój regionalny na drodze dokonania wyboru miast pełniących funkcje biegunów wzrostu, zapewniających równocześnie obszarom wiejskim możliwość zmiany w kierunku zintensyfikowania wzrostu wielofunkcyjnego. W związku z tą tendencją polityka regionalna członków Unii w coraz większym stopniu interesuje

¹⁰ Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności zostały sformułowane w Decyzji Rady Wspólnoty Europejskiej z 6 października 2006 r. i ogłoszone w Dzienniku Urzędowym L291 z 21.10.2006 r. Określają one dla każdego celu w procesie programowania priorytety Wspólnoty.

¹¹ Nowe Partnerstwo..., s. 162-179 oraz Komunikat dotyczący uproszczenia, koordynacji i sprawnego zarządzania polityką strukturalną w okresie 2000-2006, C (2003) 1255.

¹² Tamże; Nowe Partnerstwo..., s. 164-169.

się nie tylko racjonalizowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego regionów, ale również tworzeniem warunków do lepszego podziału obowiązków pomiędzy władze centralne oraz regionalne.

Identyfikacja postrzegania problemów regionalnych w Unii Europejskiej dokonywana jest systematycznie nie tylko w ramach raportów o spójności przedstawionych przez Komisję Europejską, ale również analiz dokonywanych przez różne ośrodki badawcze. Jednym z nich jest ośrodek badawczy European Regional Policy Research Consortium (EoRPA) znajdujący się przy Uniwersytecie Strathclyde w Glasgow. Ośrodek ten został uznany za najważniejsze centrum badawcze polityki regionalnej Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich. Polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego rozpoczęło w 2006 r. współpracę z tym ośrodkiem. Ośrodek ten od lat 80. publikuje raporty na temat europejskiej polityki regionalnej dostępne na stronach internetowych. Poniżej przytoczono w formie tabel informacje odnoszące się do procesu postrzegania problemów regionalnych przez politykę regionalną w wybranej grupie krajów członkowskich Unii Europejskiej. Dane te pochodzą z raportów przygotowanych przez pracowników wymienionego centrum badawczego EoRPA. Raporty zostały opublikowane w 2008 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w tomie *Wzrost czy równość*.

W trzech tabelach (tab. 2, 3, 4) uporządkowano cechy charakteryzujące proces przygotowania strategii regionalnej w wybranych krajach Unii Europejskiej. Wyróżniono trzy grupy krajów. Do grupy pierwszej zaliczono państwa o niewielkich dysproporcjach międzyregionalnych w zakresie poziomu rozwoju. Tworzą ją Austria, Dania oraz Luksemburg. Grupa druga składa się z krajów o znacznym zróżnicowaniu poziomu i dynamiki rozwoju regionów, tj. z Belgii, Francji, Irlandii i Wielkiej Brytanii. W skład grupy trzeciej wchodzi Grecja, Portugalia, Hiszpania i Polska.

W grupie pierwszej wyrównany rozwój regionów nie wymaga istotnych uporządkowanych interwencji. W grupie drugiej uznano, że potrzebne są interwencje dostosowane do rozwiązywania odmiennych problemów charakteryzujących potrzeby poszczególnych krajów. Grupa trzecia krajów kohezyjnych, wraz z Polską, zainteresowana jest przede wszystkim przyspieszeniem rozwoju na obszarze całego kraju, mimo znacznego zróżnicowania wewnętrznego rozwoju na poziomie regionalnym. W państwach tych dotychczas w polityce regionalnej uznawano, że pierwszeństwo ma rozwój kraju jako całości.

Każdy z krajów przygotowujących strategię rozwoju regionów oczywiście korzysta ze środków pomocowych Unii Europejskiej i zgodnie z jej rozporządzeniami dotyczącymi wykorzystania tych środków wpisuje się w cele polityki spójności Unii na lata 2007-2013 oraz w cele realizacji strategii lizbońskiej. Przyjęte podejścia do budowy tych strategii starano się zidentyfikować pod względem:

- nowych instrumentów stymulujących wzrost i innowacyjność w regionach,
- charakteru przyjętej polityki regionalnej w każdym z krajów oraz wyboru głównych celów wytypowanych do realizacji w latach 2007-2013,
- orientacji przestrzennej polityki regionalnej.

Tabela 2. Problemy, cele i założenia strategii rozwoju regionalnego w krajach UE o wyrównanym poziomie regionów

Kraje	Identyfikacja problemów w krótkim okresie	Charakter polityki regionalnej	Cele polityki regionalnej na lata 2007-2013	Orientacja przestrzenna polityki regionalnej
Austria	<ol style="list-style-type: none"> Zmniejszają się dawne dysproporcje między stroną wschodnią i zachodnią terytorium Nie ma powodu do interwencji na dużą skalę Łagodzenie dysproporcji między miastem a wsią Łagodzenie wzrostu dysproporcji o charakterze społecznym Rozwój obszarów wiejskich i górzystych Rozwiązywanie typowych problemów obszarów przygranicznych 	<ol style="list-style-type: none"> Przed przystąpieniem do UE (1995) nie istniała wyodrębniona polityka regionalna. Obecnie jest ściśle powiązana z polityką spójności W konstytucji federalnej nie określono podziału kompetencji w zakresie polityki regionalnej Landy są odpowiedzialne za politykę. Jej koordynacja i współpraca odbywa się za pośrednictwem Austriackiej Konferencji Planowania Przestrzennego 	<p>Cele NSRO – zapewnienie odpowiedniego poziomu życia, dochodów i zatrudnienia</p> <p>Wzmocnienie konkurencyjności gospodarek regionalnych i zwiększenie atrakcyjności regionów Austrii z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju.</p> <p>Cele krajowe powiązane z celami unijnymi</p>	<ol style="list-style-type: none"> W gestii landów Nacisk na innowacyjność, preferowanie pod tym względem miast Obszarami wiejskimi i peryferyjnymi zajmują się fundusze na poziomie UE (EFROW) Zmniejszenie finansowania unijnego i brak podziału na mikroobszary działań na niekorzyść obszarów zapóźnionych
Dania	<ol style="list-style-type: none"> Maksymalizacja wkładu regionów we wzrost gospodarczy kraju Preferencyjnie traktuje się mniej zamożne obszary o gorszych wynikach Interwencje o charakterze punktowym dotyczące rozproszonych geograficznie stref przeżywiających trudności 	<ol style="list-style-type: none"> Nowa konstrukcja instytucjonalna łącząca działania lokalne oraz regionalne unijne na rzecz wzrostu gospodarczego Ostatnio utworzone regiony odpowiedzialne są za rozwój gospodarczy poprzez instytucje partnerstwa 	<ol style="list-style-type: none"> Każdy region musi maksymalizować swój wkład we wzrost gospodarczy kraju (priorytety – innowacyjność, ICT, przedsiębiorczość, zasoby ludzkie) Utrzymanie pozycji Danii jako kraju o najmniejszym zróżnicowaniu. Pomoc dla obszarów peryferyjnych, aby nie zostały odcięte od wzrostu 	<ol style="list-style-type: none"> Brak pomocy regionalnej na poziomie centralnym Przyjęto orientację polegającą na równym traktowaniu regionów (40% pomocy) Priorytety – innowacyjność, przedsiębiorczość, zasoby ludzkie, zorientowanie na wzrost Obszary peryferyjne 60% północy kraju
Luksemburg	<ol style="list-style-type: none"> Problemy regionalne ograniczają się do restrukturyzacji przemysłu stalowego na południu i rolnictwa na północy Polityka koncentruje się na zagadnieniach przygranicznych i promowaniu konkurencyjności międzynarodowej 	<p>Polityka regionalna nie jest osobną dziedziną polityki, z wyjątkiem pomocy regionalnej</p>	<p>Posiada krajową politykę przemysłową, a polityka regionalna jest w znacznym stopniu jej synonimem</p>	<p>Pomoc regionalna ograniczona do wąsko zdefiniowanych form pomocy oraz ściśle określonych obszarów. 16% ludności korzysta z pomocy</p>

Źródło: na podstawie materiałów zawartych w publikacji *Wzrost czy równość*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 36-70.

Tabela 3. Problemy, cele i założenia strategii rozwoju regionalnego w krajach UE o znacznym zróżnicowaniu poziomiu i dynamiki rozwoju regionów

Kraje	Identyfikacja problemów w krótkim okresie	Charakter polityki regionalnej	Cele polityki regionalnej na lata 2007-2013	Orientacja przestrzenna polityki regionalnej
1	2	3	4	5
Belgia	<p>1. Złożony problem zróżnicowania regionalnego ze względu na wysoki stopień decentralizacji kraju</p> <p>2. Głównym obszarem zainteresowania są stare obszary poprzemysłowe i obszary wiejskie</p> <p>3. Ogólnie niski stopień kwalifikacji ludności, co może być przyczyną długofalowego bezrobocia</p> <p>4. Problem rozwoju aglomeracji – brak przestrzeni</p>	<p>Tradycyjnie polityka regionalna była synonimem pomocy regionalnej i funkcjonowała na podstawie federalnych przepisów ramowych</p> <p>Ostatnio (2003-2005) kompetencje polityczne uległy regionalizacji</p> <p>Pomoc regionalna zachowuje istotne znaczenie szczególnie w Walonii – preferowane są nowe strefy miejskie i wiejskie, wsparcie dla klastrow i nowej strategii biegunów konkurencyjności</p>	<p>1. Brak celów na szczeblu krajowym. Polityka regionalna leży w gestii regionów</p> <p>2. Flandria przyjęła orientację horyzontalną (innowacyjność i mocne strony regionów) oraz konkurencyjne procedury</p> <p>3. Walonia preferuje podejście terytorialne, z naciskiem na obszary zapóźnione</p>	<p>1. We Flandrii dominuje horyzontalne podejście do pomocy</p> <p>2. W Walonii preferowane jest podejście zróżnicowane, wyznaczone są strefy miejskie i wiejskie.</p> <p>Tworzy się bieguny konkurencyjności i klastry.</p> <p>Są to inicjatywne preferowane w ramach polityki regionalnej</p>
Francja	<p>1. Postrzeganie problematyki regionalnej zmieniło się i uległo zróżnicowaniu</p> <p>2. Podstawowe problemy to stara struktura miejska, obszary wiejskie i przenoszenie firm</p> <p>3. Przeciwdziałanie dysproporcjom na szczeblu subregionalnym</p> <p>4. Zwiększenie ogólnej konkurencyjności</p>	<p>1. Polityka regionalna skoncentrowana jest na rozwoju przestrzennym</p> <p>2. Skupia szeroki zakres zasobów finansowych i ludzkich poprzez kontrakty projektowe państwo – region</p> <p>3. Podejście terytorialne do zagadnień przemysłowych, ochrony środowiska i obszarów wiejskich</p>	<p>1. Cele rządowe – pobudzenie regionów, a zwłaszcza aglomeracji do orientacji międzynarodowej</p> <p>2. Rozwój regionalny powinien wnieść wkład w kreowanie dobrobytu – bieguny konkurencyjności</p> <p>3. Przeciwdziałanie nierównościom przez promowanie równości szans (w odróżnieniu od solidarności i sprawiedliwości)</p> <p>4. Kontynuacja konkurencyjności oraz zrównoważonego rozwoju</p>	<p>1. Równe traktowanie wszystkich regionów</p> <p>odzwierciedla się w kontraktach państwo – region</p> <p>2. Znaczące rozproszenie mapy pomocy regionalnej</p> <p>3. Kształtowanie potencjału regionalnego poprzez interwencje w specjalnych strefach problemowych (obszary miejskie, wiejskie, restrukturyzacja przemysłu, górskie, przybrzeżne)</p> <p>4. Bieguny konkurencyjności</p>

1	2	3	4	5
<p>1. Rozwój aglomeracji miejskich</p> <p>2. Interwencje na obszarach południowo-zachodnich</p>	<p>1. Zintegrowane podejście do programowania na podstawie NPR, finansowanego całkowicie ze środków własnych</p> <p>2. Rozwój regionalny skupia się wokół wdrożenia NPR i Narodowej Strategii Przestrzennej</p>	<p>1. Zredukowanie pomocy ze strony UE zmieniły wzajemne związki między polityką unijną oraz krajową. Finansowanie unijne nie wchodzi w skład NPR</p> <p>2. Likwidacja deficytów infrastrukturalnych</p> <p>3. Koncentracja na biegunach wzrostu</p> <p>4. Równomierny rozwój regionalny z zamiarem osiągnięcia pełnego potencjału wzrostowego</p>	<p>1. Podstawowy problem to luka między południowym wschodem a pozostałą częścią kraju</p> <p>2. Rosnące dysproporcje subregionalne</p> <p>3. Obszary miejskie traktuje się jako główny motor wzrostu</p>	<p>1. Silne wsparcie NPR dla Narodowej Strategii Przestrzennej</p> <p>2. Pomoc regionom wysoko konkurencyjnym oraz najsłabszym wiejskim i miejskim</p>
<p>1. Podstawowy problem to luka między południowym wschodem a pozostałą częścią kraju</p> <p>2. Rosnące dysproporcje subregionalne</p> <p>3. Obszary miejskie traktuje się jako główny motor wzrostu</p>	<p>1. Zintegrowane podejście do programowania na podstawie NPR, finansowanego całkowicie ze środków własnych</p> <p>2. Rozwój regionalny skupia się wokół wdrożenia NPR i Narodowej Strategii Przestrzennej</p>	<p>1. Zredukowanie pomocy ze strony UE zmieniły wzajemne związki między polityką unijną oraz krajową. Finansowanie unijne nie wchodzi w skład NPR</p> <p>2. Likwidacja deficytów infrastrukturalnych</p> <p>3. Koncentracja na biegunach wzrostu</p> <p>4. Równomierny rozwój regionalny z zamiarem osiągnięcia pełnego potencjału wzrostowego</p>	<p>1. Znaczną poprawa wyników gospodarczych wszystkich regionów</p> <p>2. Zmniejszenie utrzymującej się luki między stopami wzrostu regionów</p> <p>3. Redukcje koncentracji przestrzynnej obszarów podupadłych</p>	<p>1. Podejście ogólnoregionalne realizowane przez administrację Szkocji, Walii i Irlandii Północnej oraz RDA w Anglii</p> <p>2. Nacisk położono na różnorodne czynniki wzrostu gospodarczego na najbardziej odpowiednim szczeblu przestrzynnym (w wielu wypadkach na poziomie subregionalnym i lokalnym)</p> <p>3. Nacisk na wzrost zakłada koncentrację na obszarach i regionach miejskich</p> <p>4. Istnieją również inicjatywy ogólnoregionalne dotyczące obszarów zapóźnionych</p>
<p>1. Podstawowy problem to luka między południowym wschodem a pozostałą częścią kraju</p> <p>2. Rosnące dysproporcje subregionalne</p> <p>3. Obszary miejskie traktuje się jako główny motor wzrostu</p>	<p>1. Zintegrowane podejście do programowania na podstawie NPR, finansowanego całkowicie ze środków własnych</p> <p>2. Rozwój regionalny skupia się wokół wdrożenia NPR i Narodowej Strategii Przestrzennej</p>	<p>1. Zredukowanie pomocy ze strony UE zmieniły wzajemne związki między polityką unijną oraz krajową. Finansowanie unijne nie wchodzi w skład NPR</p> <p>2. Likwidacja deficytów infrastrukturalnych</p> <p>3. Koncentracja na biegunach wzrostu</p> <p>4. Równomierny rozwój regionalny z zamiarem osiągnięcia pełnego potencjału wzrostowego</p>	<p>1. Znaczną poprawa wyników gospodarczych wszystkich regionów</p> <p>2. Zmniejszenie utrzymującej się luki między stopami wzrostu regionów</p> <p>3. Redukcje koncentracji przestrzynnej obszarów podupadłych</p>	<p>1. Silne wsparcie NPR dla Narodowej Strategii Przestrzennej</p> <p>2. Pomoc regionom wysoko konkurencyjnym oraz najsłabszym wiejskim i miejskim</p>
<p>1. Podstawowy problem to luka między południowym wschodem a pozostałą częścią kraju</p> <p>2. Rosnące dysproporcje subregionalne</p> <p>3. Obszary miejskie traktuje się jako główny motor wzrostu</p>	<p>1. Zintegrowane podejście do programowania na podstawie NPR, finansowanego całkowicie ze środków własnych</p> <p>2. Rozwój regionalny skupia się wokół wdrożenia NPR i Narodowej Strategii Przestrzennej</p>	<p>1. Zredukowanie pomocy ze strony UE zmieniły wzajemne związki między polityką unijną oraz krajową. Finansowanie unijne nie wchodzi w skład NPR</p> <p>2. Likwidacja deficytów infrastrukturalnych</p> <p>3. Koncentracja na biegunach wzrostu</p> <p>4. Równomierny rozwój regionalny z zamiarem osiągnięcia pełnego potencjału wzrostowego</p>	<p>1. Znaczną poprawa wyników gospodarczych wszystkich regionów</p> <p>2. Zmniejszenie utrzymującej się luki między stopami wzrostu regionów</p> <p>3. Redukcje koncentracji przestrzynnej obszarów podupadłych</p>	<p>1. Silne wsparcie NPR dla Narodowej Strategii Przestrzennej</p> <p>2. Pomoc regionom wysoko konkurencyjnym oraz najsłabszym wiejskim i miejskim</p>

Źródło: jak w tab. 2.

Tabela 4. Problemy, cele i założenia strategii rozwoju regionalnego UE w krajach kohezyjnych na przykładzie Grecji, Portugalii, Hiszpanii i Polski

Kraje	Identyfikacja problemów w krótkim okresie (przełom 2006/2007)	Charakterystyka polityki regionalnej	Cele polityki regionalnej na lata 2007-2013	Orientacja przestrzenna polityki regionalnej
Grecja	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dysproporcje na poziomie regionów UE oraz wewnętrznym, jednak nie pogłębiające się 2. Nadrobienie zaległości w stosunku do reszty UE 3. Peryferyjne usytuowanie Grecji, rozczłonkowanie gospodarek i geograficzne 4. Niejednolita struktura regionów, z wyjątkiem Salonik i Aten, pozostałe regiony nie mają wystarczającego potencjału zasobowego 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nie funkcjonuje samodzielna polityka regionalna 2. Polityka regionalna rozwija się wokół unijnych programów 3. Ustawa o rozwoju stanowi ramy wsparcia inwestycyjnego 	<ol style="list-style-type: none"> 1. NSRO skoncentrowano na wzroście i konkurencyjności oraz redukcji różnicowania międzyregionalnego i wewnątrzregionalnego 2. Ustawa z 2004 r. odnosi się do zmiany profilu inwestycyjnego kraju, zwiększenia konkurencyjności 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Do korzystania z pomocy uprawnione jest całe terytorium z niewielkim zróżnicowaniem pomocy 2. Polityka koncentruje się na wzroście gospodarczym i rozwoju kraju 3. Redukcja zróżnicowania między- i wewnątrzregionalnego 4. Regionalne bieguny (od 2005 r. nowe przepisy) również dla obszarów wiejskich
Portugalia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dysproporcje na poziomie NUTS 2 zmnijeszają się nieznacznie 2. Konieczność skoncentrowania się na podniesieniu konkurencyjności regionalnej oraz konkurencyjności kraju 3. Wypracowanie nowej dynamiki przestrzennej wzdłuż dwóch osi horyzontalnych związanych z Hiszpanią 4. Przesunięcie pod względem zapóźnienia z wnętrza kraju w stronę peryferiów 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Polityka rozwijana jest wokół unijnej polityki spójności 2. Polityka koncentruje się na poprawie krajowej i regionalnej konkurencyjności 3. Cele lizbońskie to podstawowe motory wzrostu 	<ol style="list-style-type: none"> 1. NSR podniesienie poziomu wykształcenia 2. Pobudzenie rozwoju B+R 3. Promowanie trwałego wzrostu przez poprawę konkurencyjności terytorialnej oraz podmiotów gospodarczych 4. Zagwarantowanie spójności społecznej poprzez wzrost zatrudnienia i możliwości znalezienia pracy 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Region Lizbony wykluczony z pomocy regionalnej 2. Program inwestycji w infrastrukturę priorytetową sprzyja rewitalizacji miast, sieci miejskich 3. Wznowienie konkurencyjności terytorialnej 4. Promowanie rozwoju policentrycznego 5. Zapewnienie solidarności terytorialnej

Hiszpania	<p>1. Pod względem PKB na mieszkanka regiony północno-wschodnie na północ od Ebro oraz Madryt i Barcelona są powyżej średniej</p> <p>2. Podejście krajowe do rozwoju regionalnego osadzone jest w funduszach strukturalnych z naciskiem na konkurencyjność i produktywność. Istnieje również konstytucyjne zobowiązanie do równomiernego rozwoju</p>	<p>1. Konstytucyjne zobowiązanie do równomiernego rozwoju korzysta z dwóch instrumentów polityki krajowej: Międzyterytorialnego Funduszu Kompensacyjnego, służącego do udzielania wsparcia finansowego rządowi regionów na infrastrukturę i związane z nią inwestycje oraz grantów inwestycyjnych finansujących infrastrukturę, roboty publiczne, irygację, mieszkalnictwo, transport, łączność</p> <p>2. Od 2006 r. – wsparcie innowacyjności MSP. Nowy narodowy program klastrów</p>	<p>1. Konstytucja z 1978 r.: promowanie warunków korzystania dla bardziej równomiernego podziału dochodów poprzez nadzór nad ustanowieniem sprawiedliwego i właściwego poziomu równowagi gospodarczej między różnymi częściami kraju</p> <p>2. Trwające przesunięcia od infrastruktury podstawowej w stronę celów lizbońskich</p>	<p>1. Objęcie 3/5 ludności pomocą regionalną. Mapa pomocy zasadniczo się nie zmieniła. Polityka ma tendencje do obejmowania terytorium całego kraju i przyjmowania orientacji sektorowej</p>
Polska	<p>1. Rosnie luka między dobrze rozwiniętymi regionami, położonymi głównie na zachodzie, a wschodnią i północną częścią kraju o charakterze rolniczym i staroprzemysłowym</p> <p>2. Zmniejszenie dysproporcji międzyregionalnych</p> <p>3. Nadrabianie zaległości w stosunku do pozostałej części UE</p>	<p>1. W polityce regionalnej następuje odejście od tradycyjnego podejścia opierającego się na interwencjach centralnych w tzw. trudnych regionach w stronę strategicznych i zintegrowanych ram programowania z perspektywą ogólnokrajową i naciskiem na cele konkurencyjności i produktywności</p>	<p>1. NPR 2007-2015 w sprawie rozwoju regionalnego i spójności przestrzennej – stworzenie warunków wzrostu konkurencyjności wszystkich regionów w taki sposób, aby promować spójność gospodarczą, społeczną i przestrzenną oraz cel wyrównanie możliwości rozwojowych województw</p> <p>2. Koncentracja na ładzie przestrzennym, decentralizacja, rozwój obszarów miejskich i wiejskich</p>	<p>1. Wyraźna tendencja ogólnokrajowa dotycząca zagospodarowania przestrzennego</p> <p>2. Utrzymano nacisk na regiony borykające się z trudnościami</p> <p>3. Podstawowy cel to pełniejsze wykorzystanie potencjału obszarów wielkomiejских, w powiązaniu ze wzmocnieniem otaczających je mniejszych miast i obszarów wiejskich</p> <p>4. W SRK określono cele dla rozwoju obszarów wielkomiejских, wiejskich i zmarginalizowanych</p>

Źródło: jak w tab. 2.

4. Cechy charakterystyczne przygotowywanych strategii rozwoju regionalnego

Z informacji zawartych w przedstawionych tabelach wynika, że niezależnie od poziomu rozwoju krajów nowe cele przyjęte przez politykę spójności na lata 2007-2013 stanowiły wyzwanie dla wybranych państw. Strategiczne wytyczne Wspólnoty, kładące nacisk na realizację strategii lizbońskiej, wywarły poważny wpływ na wybór celów przyjmowanych w strategiach rozwoju krajów i regionów oraz na sposób ich realizacji. Członkowie Unii zdecydowali się przyjąć solidne zobowiązania w zakresie tworzenia podstaw do wzrostu znaczenia innowacji, wiedzy i przedsiębiorczości w programach rozwojowych swoich krajów i regionów. Konsekwencją jest większy wzrost wydatków na badania i rozwój oraz innowacyjność.

Warto zwrócić uwagę, że niektóre państwa członkowskie spośród omawianych w niniejszym opracowaniu skorzystały również z możliwości opracowania własnych polityk rozwoju regionalnego. Ich realizacja odbywa się w powiązaniu ze środkami pomocowymi Unii Europejskiej¹³. Przyjęte odmienne rozwiązania organizacyjne przy przygotowaniu dokumentów w postaci Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia odzwierciedlają różnorodność form konstytucyjnych oraz instytucjonalnych, jak również wcześniej przyjęte sposoby realizacji polityki spójności. Nie należy jednak rozumieć, że w ten sposób dystansują się one od celów lizbońskich.

Kolejna cecha charakterystyczna to zastosowanie różnych rozwiązań organizacyjnych w procesie realizacji przyjętych strategii. Podejście scentralizowane (odgórne) zastosowano nie tylko w nowych państwach członkowskich¹⁴, jak np. w Polsce, ale również w Danii, Irlandii, Luksemburgu oraz w większości państw kohezyjnych (z wyjątkiem Hiszpanii). W tych państwach władze krajowe przyjęły rolę wiodącą w opracowaniu dokumentów strategicznych (NSRO), konsultując się z władzami niższego szczebla oraz z zainteresowanymi partnerami na poziomie lokalnym. W krajach federalnych proces ten był oddolny, ponieważ odpowiedzialność za sporządzenie programów rozwojowych spoczywała w pierwszym rzędzie na organizacjach regionalnych, a rządy skupiały się na nakreśleniu ogólnych ram strategicznych, jak np. w Belgii. Pomiędzy tymi dwoma podejściami mieszczą się inne formy współuczestnictwa, starające się zachować równowagę między wpływem rządu oraz regionów. Na ten aspekt zwraca uwagę przykład Austrii, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii oraz Francji.

¹³ Strategiczne wytyczne Wspólnoty wyznaczały hierarchię priorytetów, podpriorytetów i działań mających kierunkować politykę spójności na cele strategii lizbońskiej. Decyzja Rady z 6.10.2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, 2006/702/WE Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L291/11, 21.10.2006.

¹⁴ Do takich państw należy zaliczyć także Szwecję i Włochy, o których nie mówi się w opracowaniu. Na przykład włoski dokument NSRO jest wspólnym dokumentem dla własnej polityki rozwoju regionalnego oraz celów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych za pośrednictwem specjalnych porozumień w sprawie programu ramowego i uzgodnień instytucjonalnych.

Przytoczone przykłady wskazują, że zgodnie z wcześniejszymi doświadczeniami, utrzymują się trzy tendencje w alokacji kompetencji decyzyjnych odnoszących się do ponoszenia odpowiedzialności za opracowanie strategii rozwojowych regionów i sterowanie ich realizacją. Pierwszą z nich jest tendencja umocnienia się regionalizacji polityki regionalnej. Ma ona dwoisty charakter – polityczny i administracyjny. Kompetencje władcze państwa są decentralizowane. W ten sposób władztwo przekazywane jest na poziom regionalny w Hiszpanii, Belgii, Wielkiej Brytanii, Francji. Drugi sposób to zlecenie opracowania strategii oraz jej realizacji kompetencji organów władzy regionalnej, natomiast przed przygotowaniem ostatecznych decyzji finansowych w ministerstwach przeprowadza się negocjacje budżetowe celem ustalenia wkładu finansowego obu partnerów. Ten sposób ma wyraźnie charakter władczo-administracyjny.

Inne podejście to czysto administracyjne rodzaje decentralizacji odnoszące się do zarządzania wdrażaniem środków pomocowych. To rozwiązanie często przyjmuje się wśród nowych państw członkowskich. Tam fundusze strukturalne stanowią bardzo poważne źródło finansowania rozwoju regionalnego na obszarze całego kraju, ale też uznaje się, że zdolności administrowania funduszami na poziomie rządowym są znacznie większe niż na poziomie regionalnym.

Należy zwrócić uwagę również na to, że regionalizacja często wiąże się ze zmianą granic regionów oraz mniejszych jednostek otrzymujących pomoc, co wymaga nowych inicjatyw administracyjnych oraz decentralizacji. Proces ten uelastycznia dotychczasowe sposoby podejmowania decyzji w zakresie polityki rozwoju regionalnego, budowy programów, jak również zarządzania tymi programami. Otwiera to możliwość powoływania nowych instytucji zwiększających elastyczność budżetową oraz prowadzenia polityki regionalnej przez regionalne organy wykonawcze. Przykładem może tu być Agencja Rozwoju Regionalnego w Anglii.

Kolejna tendencja to przeniesienie decyzji odpowiedzialnych za rozwój regionalny z powrotem na poziom rządowy, który pozostaje głównym podmiotem w tym zakresie, a decydem w zakresie rozdysponowania środków pozostają ministerstwa oraz ich organy wewnętrzne (departamenty). Proces ten wskazuje, że wzrasta rola państwa w ustanawianiu nadrzędnych ram rozwoju regionalnego oraz w zakresie jego koordynacji. Można nawet uznać, że w różnej formie organizacyjnej proces ten umacnia się w wielu krajach członkowskich UE. Sprzyja temu siła interwencji centralnych w zakresie przydziału środków finansowych zgodnie z najważniejszymi celami krajowej polityki regionalnej.

W nowych krajach członkowskich wielkość funduszy pomocowych, które przeznacza na ich rozwój Komisja Europejska, wymaga odpowiedniego partnera na poziomie krajowym, odpowiedzialnego za ich efektywne wykorzystanie. Należy również zwrócić uwagę, że w sterowaniu rozwojem regionalnym coraz większe znaczenie ma koordynacja tego procesu. W proces realizacji postanowień zawartych w dokumentach programowych, bez względu na to, na jakim szczeblu podejmowane są ostateczne decyzje (rząd, władze regionalne), zaangażowanych jest wiele instytu-

cji funkcjonujących na różnych poziomach w imieniu instytucji unijnych, krajowych i regionalnych oraz społecznych. Świadczy to o tym, że warunki, w jakich odbywa się koordynacja polityki regionalnej, mogą się dynamicznie zmieniać, co wymaga od systemu elastyczności w działaniu i otwierania się na nowych partnerów.

5. Przestrzenne konsekwencje realizacji strategii polityki spójności

Zawarte w strategiach rozwoju regionów mechanizmy alokacji orientują się na konkurencyjność i jakość. Skupiają się one w dużym stopniu na wspieraniu przedsiębiorstw w działaniach badawczo-rozwojowych bądź klastrach. Oznacza to, że duży odsetek funduszy trafi do głównych aglomeracji w obrębie wyznaczonych obszarów. Stanowią one typową bazę dla lokalizacji większości przedsiębiorstw i prac badawczo-rozwojowych. Przyznawanie funduszy na zasadzie przeprowadzenia konkurencyjnych przetargów jest również bardziej korzystne dla obszarów dynamicznie się rozwijających bądź zaawansowanych w kolejnych etapach rozwoju obszarów wysoko zurbanizowanych.

W krajach słabo rozwiniętych czy makroregionach słabszych strukturalnie (nowe kraje członkowskie oraz kraje kohezyjne) ukierunkowanie geograficzne dokonujące się w ramach polityki spójności może pomóc w nadrobieniu zaległości w stosunku do krajowego poziomu rozwoju, ale jak wynika z informacji zamieszczonych w tab. 2, 3, 4 – w sposób raczej ograniczony.

W ramach wewnętrznych polityk regionalnych większość inicjatyw skupia się na wspieraniu działalności gospodarczej poprzez świadczenie pomocy bezpośredniej (granty inwestycyjne, naukowo-badawcze). Można uznać, że ten instrument stanowi podstawę podnoszenia zdolności konkurencyjności na rynku poszczególnych podmiotów. Oddziaływanie odbywa się także przez pomoc pośrednią – poprzez inwestowanie w parki przemysłowe, infrastrukturę gospodarczą, klastry, bieguny wiedzy, strefy konkurencyjności. Proces ten sprzyja koncentracji działalności gospodarczej. W ten sposób stymuluje się rozwój obszarów silniejszych strukturalnie.

Warto także podkreślić, że w charakteryzowanych strategiach podejmuje się próbę wprowadzenia innowacji na słabszych obszarach. Inicjatywom tym towarzyszą szanse na wykreowanie dobrego kapitału intelektualnego, odpowiedniej infrastruktury oraz względnej bliskości ośrodków badawczo-rozwojowych.

W proponowanych strategiach wiele jest takich instrumentów i mechanizmów alokacji, które mogą mieć bardzo korzystne konsekwencje dla obszarów słabszych strukturalnie. Istnieje również szansa na ich realizację, a sprzyjają temu znaczne środki finansowe przeznaczone na realizację celu 1 – Konwergencja (stanowią one ok. 82% całości wydatków unijnych przeznaczonych na pomoc strukturalną).

Trzeba również zauważyć, że we własnych politykach krajowych większość środków jest kierowana do obszarów wyraźnie zapóźnionych lub regionów problemowych ze względu na położenie geograficzne. Preferuje się także regiony słabsze,

ale o określonych zaletach, w których rozwijają się bieguny konkurencyjności, bieguny doskonałości obszarów wiejskich czy budowa klastrów.

Informacje zamieszczone w tabelach zwracają uwagę, że mimo zmiany celów, instrumentów i mechanizmów wsparcia finansowego, unijna polityka spójności oraz krajowe polityki regionalne nadal wspomagają obszary słabsze strukturalnie. Ważną cechą jest także to, że dużą wagę przywiązuje się równocześnie do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej i do wykorzystania mocnych przewag regionów. Nie wydaje się, aby tendencje te miały doprowadzić do konfliktu między realizacją celów wzrostu a potrzebą ograniczania nadmiernych dysproporcji w układzie regionalnym. Należy uznać, że nowy sposób stymulowania wzrostu na obszarach słabo rozwiniętych będzie znacznie efektywniejszy niż w przeszłości.

6. Potrzeba zmian w polskiej polityce regionalnej

W kontekście powyższych dostosowań podjętych przez polityki regionalne krajów członkowskich Unii Europejskiej w zakresie oddziaływania na zwiększenie konkurencyjności gospodarek regionów warto się zastanowić, czy polityka regionalna w Polsce w pełni wykorzystuje szanse, które przyniosła naszemu krajowi nowa polityka spójności Unii Europejskiej. Jak wiadomo, Polska w okresie 2007-2013 jest największym beneficjentem polityki spójności w Unii Europejskiej, a zatem i możliwości w stymulowaniu procesu wzrostu w regionach potencjalnie są bardzo duże. Ale czy właściwie wykorzystuje się tę szansę?

Od 1999 r. polityka regionalna w Polsce była zdeterminowana utworzeniem 16 regionów – województw współodpowiedzialnych m.in. za strategię gospodarczą, gospodarowanie zasobami wodnymi, opiekę zdrowotną, szkolnictwo na poziomie podstawowym i średnim. Po roku 2004 rozwój regionalny odbywał się wyraźnie pod wpływem Unii Europejskiej. Proces ten pomógł w budowie nowego uwarunkowania dla prowadzenia polityki rozwoju przez polskie regiony. Stały się one cegiełkami konkurencyjnej Europy i postrzegane są obecnie jako najwłaściwszy poziom do budowy partnerstwa pomiędzy terytorialnymi reprezentantami społeczeństwa, państwa oraz organami europejskimi. Utworzenie w 2005 r. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w celu koordynacji inicjatyw polityk sektorowych oraz ich finansowania było zmianą bardzo istotną. Rozpoczęła ona budowę partnerstwa między układem sektorem oraz regionalnym. Jej skutkiem powinno być zwiększenie stopnia zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów. Służyć temu ma również instrument kontraktu regionalnego – polegający na współfinansowaniu inwestycji transportowych w zakresie edukacji, turystyki czy opieki zdrowotnej. Należy także zwrócić uwagę, że wobec dynamicznego rozwoju gospodarki rynkowej pierwotnie silny instrument redystrybucji będący w posiadaniu szczebla centralnego, chociaż ciągle istotny, zaczyna w coraz większym stopniu tracić na znaczeniu. Polityka rozwoju regionalnego prowadzona z poziomu centralnego skupia się w coraz większym stopniu na wspie-

raniu rozwoju gospodarczego oraz dostarczaniu wsparcia projektom prowadzonym przez władze regionalne¹⁵.

Kolejny instrument polityki regionalnej – specjalne strefy ekonomiczne, ustanowione na mocy regulacji podjętej przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Gospodarki oraz Ministra Rozwoju Regionalnego, jako instrument restrukturyzacji schyłkowych okręgów przemysłowych (wałbrzyska, mielecka, łódzka, katowicka, legnicka), „aktywizacji” obszarów słabo rozwiniętych (suwalska, warmińsko-mazurska, słupska) oraz ograniczania wysokiego bezrobocia strukturalnego (kamienogórska, częstochowska, tczewska) – stopniowo wytraca także swoją zdolność stymulowania dynamiki wzrostu gospodarczego oraz zmian struktury gospodarczej regionów. Warto przy tym zauważyć, że Polska, jako kraj najbardziej rozległy wśród nowych członków Unii Europejskiej, zajmuje pierwsze miejsce pod względem pomocy publicznej dla inwestorów. Przytoczone przykłady zwracają uwagę, że do chwili obecnej rozwój regionalny w Polsce jest niebezpiecznie uzależniony od współfinansowania zewnętrznego, którego źródłem są środki publiczne Unii Europejskiej.

Po roku 2013 polskie regiony nie będą dofinansowywane przez budżet Unii Europejskiej w takim samym stopniu jak obecnie, tj. w latach 2007-2013. Wspieranie rozwoju w ten sposób w regionach, subregionach czy gminach powinno już obecnie zwrócić uwagę samorządów, że istnieje konieczność wygenerowania własnych, endogenicznych źródeł współfinansowania procesu wzrostu w przyszłości. Możliwości takie przynoszą fundusze polityki spójności. To one przede wszystkim dają szansę unowocześnienia struktur gospodarczych regionów oraz zwiększenia ich konkurencyjności. One pozwalają budować w regionach podstawy gospodarki opartej na wiedzy. Te pożądane działania powinny iść w parze z procesem dalszej decentralizacji finansowej i instytucjonalnej, uelastyczniającej funkcjonowanie układu terytorialnego. W otwartej gospodarce rynkowej, globalizującej się w coraz szybszym tempie, niezwykle ważne jest szybkie dostosowanie się do coraz nowszych wyzwań. Warunkiem realizacji tej potrzeby jest przejrzystość kompetencji w zakresie odpowiedzialności za zarządzanie rozwojem oraz możliwość szybkiego nawiązania współpracy na różnych płaszczyznach, w tym również między poziomem administracji rządowej oraz terytorialnej a sektorem prywatnym. Należy stwierdzić, że doświadczenia ostatniego dziesięciolecia wskazują na istnienie potrzeby dokonania zmian w dziedzinie zarządzania publicznego; powinny one przynieść uporządkowanie kompetencji w zakresie zarządzania środkami pomocowymi polityki spójności oraz przyczynić się do zwiększenia dbałości o efektywność ich wykorzystania. Proces ten wymaga wielu działań. W celu wyjaśnienia ich przesłanek warto się cofnąć do roku 2004, w tym bowiem czasie zaistniała możliwość znacznego współfinansowania rozwoju z funduszy strukturalnych polityki spójności Unii.

¹⁵ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 49-80.

Od 2004 r. zdecentralizowano wykorzystanie 25% środków, które napływały do Polski. Wtedy to województwa zaczęły odgrywać istotną rolę przy wyborze projektów mających realizować ich strategię rozwoju. W tym procesie marszałkowie województw pełnili odpowiedzialną funkcję w zakresie ustalania priorytetów oraz selekcji projektów inwestycyjnych. Jednak głównym odbiorcą środków unijnych były gminne samorządy lokalne. W latach 2004-2006 to one otrzymały 44% środków. Świadczy to o skali zaktywizowania działalności gmin oraz o ich potencjalnych możliwościach. Dwie trzecie gmin współfinansowało projekty, korzystając z unijnego wsparcia. Głównym jednak obszarem inwestycji kapitałowych samorządów lokalnych były i są działania o charakterze infrastrukturalnym. Brak jest natomiast działań wspierających na większą skalę rozwój gospodarczy, podnoszenie jakości zasobów ludzkich i kapitałowych oraz tworzenie długookresowych podstaw wzrostu i konkurencyjności. Warto także zwrócić uwagę na rosnącą rolę województw. Jak dotychczas, mimo że mają bardziej ograniczone możliwości fiskalne niż gminy, spełniają jednak coraz bardziej istotną funkcję w rozwoju gospodarczym regionów. Są podstawowym partnerem rządu centralnego w procesie negocjowania kontraktów wojewódzkich i odgrywają coraz ważniejszą rolę w procesie alokacji środków unijnych i zarządzania nimi¹⁶. Na mocy kontraktu województwa otrzymują z budżetu krajowego określone środki na inwestycje współfinansowane przez budżet centralny oraz budżet samorządów lokalnych¹⁷. Marszałek decyduje o przyznaniu środków, a wojewoda kontroluje sposób ich wykorzystania. W kontraktach przedstawiane są sposoby realizowania inwestycji proponowanych przez województwa i finansowanych bądź współfinansowanych przez budżet krajowy. Trzeba dodać, że kontrakty biorą pod uwagę kryterium PKB *per capita* oraz sposób dystrybucji środków unijnych spełniający kryterium spójności. Mechanizm ten decyduje o terytorialnej dystrybucji środków. Wszystkie województwa otrzymują 80% łącznej kwoty środków według liczby mieszkańców. Natomiast pozostałe 20% środków przydzielane jest tylko tym województwom, gdzie PKB *per capita* wynosi mniej niż 80% średniej krajowej i gdzie stopa bezrobocia na poziomie powiatów przekracza 150% średniej krajowej. Nie oznacza to jednak, że pomocowe środki Unii Europejskiej w pełni efektywnie realizują funkcję wyrównawczą oraz prorozwojową. Regiony bogatsze mogą korzystać bardziej na funduszach unijnych niż regiony zapóźnione, ponieważ obok programów operacyjnych regionalnych istnieją programy sektorowe, które w obu okresach 2004-2006 oraz 2007-2013 wykorzystują 75% środków unijnych, niezależnie od kryterium terytorialnego wykorzystującego pozostałe 25%. Już dzisiaj można wskazać, że województwa słabo rozwinięte nie są w stanie przyciągnąć większej ilości środków z unijnych programów sektorowych. Zatem istniejący systemu redystrybucji ma ogra-

¹⁶ Przeglądy Terytorialne OECD, Polska, OECD 2008, s. 171-186.

¹⁷ W Polsce trzy różne poziomy zarządzania publicznego w polityce rozwoju regionalnego nie tworzą układu hierarchicznego. Wszystkie trzy poziomy: województwo, powiat i gmina znajdują się na tym samym poziomie hierarchicznym, państwo odgrywa na poziomie samorządowym istotną rolę.

niczone znaczenie dla wyrównania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie wewnątrzregionalnym oraz międzyregionalnym. Hamuje również dynamikę wzrostu w skali całego kraju, ponieważ nie uruchamia zasobów, którymi dysponuje układ terytorialny. Nie dość dynamicznie wyzwała inicjatywy gospodarcze społeczności terytorialnych na poziomie regionów, subregionów czy powiatów¹⁸.

Proces decentralizacji zarządzania publicznego powinien zatem dotyczyć decentralizacji finansów państwa, zwiększającej ograniczone dochody regionów i powiatów. Zakres ograniczonej mocno autonomii fiskalnej samorządowych władz publicznych na obu tych poziomach nie sprzyja uruchomieniu możliwości, jakie tworzy obecna polityka spójności Unii Europejskiej, zmieniająca w zasadniczym stopniu cele polityki regionalnej. W większości krajów Unii Europejskiej, o czym świadczą informacje zawarte w zamieszczonych wyżej tabelach, kładzie się nacisk na tzw. miękką interwencję wspierającą przedsiębiorczość, innowacyjność, budowę kapitału ludzkiego. Są to cele strategii lizbońskiej, kreującej unowocześnianie struktur i podnoszenie konkurencyjności gospodarek regionalnych i lokalnych, przede wszystkim przez angażowanie ich niewykorzystanych własnych zasobów. Ten typ aktywizacji pochłania zdecydowanie największą ilość środków finansowych, jaką dysponują obecne mechanizmy wsparcia. Takie podejście do oddziaływania na rozwój w przestrzeni, na pewno zasadne w obecnych warunkach, nie rozwiązuje niestety problemu dalszej koncentracji zasobów prozrostowych w miejscach, gdzie zlokalizowane są tradycyjne bieguny wzrostu. Oznacza to, że w najbliższej przyszłości naszego kraju wykreować należy taki system zarządzania publicznego w układzie terytorialnym, który będzie osłabiał narastający konflikt między wyrównywaniem różnic wewnątrzregionalnych oraz międzyregionalnych a koncentracją zasobów w tradycyjnych biegunach wzrostu, zlokalizowanych w dużych miastach, głównie stolicach województw. Jak dotychczas, w polityce terytorialnej nie udało się efektywnie stymulować procesów dyfuzji pobudzających wzrost i rozwój na obszarach peryferyjnych, chociaż dysponuje ona nadzwyczajnie bogatymi środkami.

Literatura

- Bartkowiak R., *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Growing regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, European Union, Communication from the Commission, May 2007.
- Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz*, Raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Lucas R., *On the mechanics of economic development*, "Journal of Monetary Economies" 1995, no. 22.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

¹⁸ Na potrzebę zmian w polityce regionalnej Polski mającej na uwadze wyzwolenie sił prorozwojowych wskazuje raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pt. *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz*, Warszawa 2009, s. 17-23.

Przeglądy Terytorialne OECD, Polska, OECD 2008.

Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, Decyzja Rady z 6.10.2006, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L291/11, 21.10.2006.

Nowe Partnerstwo dla Spójności. Konwergencja, Konkurencyjność, Współpraca, Komisja Europejska, Luksemburg 2004.

Williamson O., *Ekonomia instytucjonalna kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

Wzrost czy równość, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

THE GOALS AND METHODS OF REALIZATION OF THE COHESION POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Summary: The article surveys realization of the goals of the European Union cohesion policy as they were defined within the programme framework of the Lisbon Strategy. It is concluded that the cohesion politics, as defined for the years 2007-2013, is becoming an important instrument in accelerating the convergence process of the regions within the Union.

The analysis focuses on three groups of countries. The first group was defined with the less developed EU members, the second includes countries currently most developed, and the third one includes these EU members, whose regions are significantly different both in the level and dynamics of their development. The process of defining strategies for the regional development is then compared for its two main characteristics: identification of the problems which are most important to address, and the instruments chosen for being the most efficient for realization of the Lisbon Strategy.