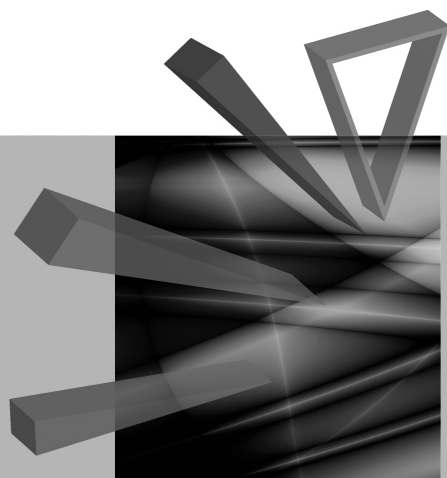


**Jaka polityka spójności
po roku 2013?**

**PRACE NAUKOWE
UNIwersYTETU EKONOMICZNEGO
WE WROCLAWIU
nr 95**

**RESEARCH PAPERS
OF WROCLAW UNIVERSITY
OF ECONOMICS
No. 95**

Jaka polityka spójności po roku 2013?



Redaktorzy naukowi
Mirosława Klamut
Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2010

Senacka Komisja Wydawnicza

*Zdzisław Pisz (przewodniczący),
Andrzej Bąk, Krzysztof Jajuga, Andrzej Matysiak, Waldemar Podgórski,
Mieczysław Przybyła, Aniela Styś, Stanisław Urban*

Recenzenci

Wojciech Kosiedowski, Kazimiera Wilk

Redaktorzy Wydawnictwa

Joanna Szynal, Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny

Barbara Łopusiewicz

Skład i łamanie

Małgorzata Czupryńska

Projekt okładki

Beata Dębska

Wydanie publikacji sfinansowane w ramach projektu badawczego MNiSW nr 11403232/457
pt. „Rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości
a poprawa spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej w polskich regionach po 2006 roku”

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2010

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-092-1

Spis treści

Wstęp	9
Mirosława Klamut , Postrzeganie rozwoju regionów przez politykę spójności Unii Europejskiej	13
Ewa Maluszyńska , Ochrona interesów finansowych UE w zakresie polityki spójności	30
Małgorzata Markowska, Danuta Strahl , Klasyfikacja regionów UE ze względu na dynamikę rozwoju gospodarczego	41
Andrzej Raczyk , Zróżnicowania wewnątrzregionalne w Polsce a polityka spójności – ujęcie dynamiczne	52
Andrzej Rączaszek , Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów i jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	66
Elżbieta Kryńska , Dochodzenie do równowagi między elastycznością i bezpieczeństwem na polskim rynku pracy	86
Agnieszka Cieśla , Sytuacja kobiet na rynku pracy w kontekście spójności społecznej i gospodarczej regionów Unii Europejskiej	97
Sylwia Dolzblasz , Przestrzenne zróżnicowanie aktywności kobiet w Polsce na poziomie lokalnym w kontekście polityki równości	107
Piotr Maleszyk , Rynki pracy w Unii Europejskiej w warunkach kryzysu gospodarczego. Wnioski dla polityki spójności	118
Bernadeta Baran , Zjawisko narastania długu publicznego w krajach UE	131
Aleksandra Nowakowska , Regionalna polityka innowacyjna – bilans dziesięcioletnich doświadczeń	144
Ewa Szostak , Czy w Polsce występuje paradoks innowacji?	152
Krystian Heffner , Regiony międzymetropolitalne a efekty polityki spójności w Polsce	163
Agnieszka Dobroczyńska, Leszek Juchniewicz , Transeuropejskie sieci energetyczne elementem infrastruktury spójności europejskiej	185
Małgorzata Dziembała , Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 i jego znaczenie w podnoszeniu konkurencyjności regionu	195
Dariusz Żmija , Współczesne wyzwania polityki regionalnej Unii Europejskiej	210
Joanna Kudelko , Rola europejskiej polityki spójności w krajowej i regionalnej polityce rozwoju	223
Aleksandra Koźlak , Możliwości poprawy spójności terytorialnej UE w kontekście rozwoju systemów transportowych	233

Maria Bucka , Nowe inicjatywy wspólnotowe jako źródło wsparcia rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.....	248
Dariusz Waldziński , Tradycja jako podstawa spójności regionów Europy – perspektywa ekonomiczno-kulturowa.....	259
Светлана Фёдорова, Валентина Михеева , Возрождение строительства – залог активизации латвийской экономики	271

Summaries

Mirosława Klamut , Perspective of the regional development in cohesion policy of the European Union.....	29
Ewa Maluszyńska , Protection of financial interests of the EU in the range of the cohesion policy	40
Małgorzata Markowska, Danuta Strahl , The classification of EU regions with regard to economic development dynamics	51
Andrzej Raczyk , The shaping of intraregional differences in Poland and the cohesion policy – the dynamic approach.....	65
Andrzej Rączaszek , The differentiation of socio-economic development of regions and local government units in Poland.....	85
Elżbieta Kryńska , Reaching balance between flexibility and security in the Polish labour market.....	96
Agnieszka Cieśla , Women’s situation in the labour market in the context of the social and economic cohesion of regions of the European Union.....	105
Sylwia Dolzblasz , Spatial diversity of the activity of Polish women at the local level in the context of policy of equality.....	117
Piotr Maleszyk , Labour markets in the European Union under the conditions of economic crisis. Conclusions for cohesion policy	129
Bernadeta Baran , The issue of increasing public debt in the EU countries ...	143
Aleksandra Nowakowska , Regional innovation policy – review of the ten-year period.....	151
Ewa Szostak , Is there innovation paradox in Poland?.....	162
Krystian Heffner , Inter-metropolitan regions and the effects of cohesion policy in Poland	184
Agnieszka Dobroczyńska, Leszek Juchniewicz , Trans-European energy networks as an element of European infrastructure cohesion	194
Małgorzata Dziembała , Regional Operational Programme for Śląskie Voivodeship for the years 2007-2013 and its significance for increasing the region’s competitiveness	209
Dariusz Żmija , Contemporary challenges of the European Union regional policy	222

Joanna Kudelko , The influence of the European cohesion policy on Polish development policy.....	232
Aleksandra Koźlak , Opportunities for improvement of EU territorial cohesion in the context of transport systems' development.....	246
Maria Bucka , New EU initiatives as a source of supporting development small and medium-size enterprises.....	258
Dariusz Waldziński , Tradition as a fundament of the European regional cohesion – an economic and cultural perspective	270
Svetlana Fiodorova, Valentina Mikheeva , Odrodzenie budownictwa na Łotwie gwarancją aktywizacji łotewskiej gospodarki	277
Svetlana Fiodorova, Valentina Mikheeva , The revival of construction activity in Latvia as a guaranty of activation of the Latvian economy	278

Wstęp

Pierwsze 10 lat nowego stulecia wskazuje, że powszechnie postępuje rozszerzenie globalnej konkurencji na coraz to nowe sfery funkcjonowania społeczeństw. Presja globalizacji nie dotyczy tylko gospodarki, lecz determinuje również dynamikę rozwojową i adaptacyjną większości społecznych sektorów. Zasadne zatem są pytania o konsekwencje globalizacji w zakresie przemian systemów wartości, wzorców konsumpcyjnych, warunków egzystencji społeczeństw czy przemian polityki regulującej wiele dziedzin gospodarki i społecznego funkcjonowania krajów.

Upowszechnienie konsekwencji procesu globalizacji właściwe jest nie tylko dla krajów wysoko rozwiniętych, dotyczy również krajów o zróżnicowanym stopniu rozwoju gospodarczego i różnorodnej przynależności kulturowej. Ważne globalne przemiany powodują przeobrażenia suwerenności państwowej, a tym samym i polityki gospodarczej oraz społecznej.

Zmieniające się pod wpływem procesu globalizacji i coraz intensywniejszej konkurencji warunki funkcjonowania krajów determinują również kierunki zmian zachodzących w Unii Europejskiej. Od Traktatu z Maastricht, a następnie od uchwalenia strategii lizbońskiej zarówno rządy, jak i parlamenty w coraz szerszym zakresie zajmują się projektami, które wywodzą się z polityki unijnej oraz porozumień międzynarodowych. Proces ten wskazuje, że w integrującym się coraz silniej społeczeństwie europejskim rozstrzygnięcia w wielu ważnych dziedzinach gospodarczych i społecznych wymuszają wprowadzenie nowych systemów zarządzania, tzw. *governance*, koordynujących interwencje pomiędzy różnymi poziomami rządów, również z uwzględnieniem poziomu regionalnego oraz lokalnego. W ten sposób Unia Europejska stara się być zarządzana na podstawie konsensusu wynikającego ze stosowania zasady pomocniczości. Pozwala to wykorzystać wiedzę i umiejętności społeczeństw krajów na różnych poziomach podejmowania decyzji w zintegrowanych systemach funkcjonowania polityki publicznej.

Na znaczenie zmian dokonujących się w Unii Europejskiej pod wpływem wymienionych procesów wskazuje odbywająca się debata publiczna wokół przyszłego modelu unijnej polityki spójności¹. Debata tę rozpoczęło Czwarte Forum Kohezyjne pod koniec 2007 r. Wzięli w nim udział przedstawiciele państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej, Komitetu Regionów, przedstawiciele samych regionów oraz organizacji pozarządowych, jak również niezależni eksperci. W trakcie dyskusji, dotyczącej nie tylko polityki spójności, ale również innych systemów politycznych ściśle z nią powiązanych, wyło-

¹ *Raport z postępu debaty na temat polityki spójności 2013 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

niło się kilka ważnych problemów o charakterze strategicznym dla funkcjonowania całej Unii². Sformułowano również ważne propozycje zmian, którym w przyszłości, tj. po roku 2009, powinna podlegać polityka spójności. Dotyczyły one:

- poprawienia efektywności alokacji środków inwestycyjnych oraz zwiększenia skuteczności oddziaływania interwencji publicznych w zakresie wspierania trwałego i harmonijnego rozwoju regionów,
- konieczności wprowadzenia wymiaru terytorialnego do procesu realizacji innych sektorów polityki publicznej (np. polityki przemysłowej),
- konieczności poprawy koordynacji działań w ramach dotychczasowej polityki spójności, jak również między nią a innymi wspólnotowymi systemami politycznymi,
- koncentrowania się na odblokowaniu procesów wzrostu przez pełniejsze wykorzystanie przewag konkurencyjnych i potencjałów rozwojowych, raczej wszystkich regionów, a nie tylko słabo rozwiniętych.

Debata przyczyniła się do podjęcia rezolucji przez Parlament Europejski na początku 2009 r., podkreślającej potrzebę ewolucji polityki spójności w kontekście globalnych wyzwań, które w odmienny sposób będą wpływać na różne części Europy. Parlament wzywał również do wzmocnienia koordynacji polityki na poziomie Unii³.

Z kolei Komitet Regionów w Białej księdze wydanej w połowie 2009 r. wezwał Unię do wzmocnienia wielopoziomowego zarządzania przy wdrażaniu europejskich priorytetów. Wskazał także na efekt dźwigni wytwarzany przez politykę spójności w zakresie zwiększenia możliwości finansowych i instytucjonalnych, które przyczyniły się do lepszego wdrażania pozostałych systemów politycznych Wspólnoty⁴.

Ważne stanowisko dla przyszłości polityki spójności zostało sformułowane w dokumencie Komitetu ministrów ds. polityki regionalnej, wydanym w kwietniu 2009 r. W dokumencie podkreślono dotychczasowy wkład polityki spójności w integrację europejską oraz dalszą potrzebę „kontynuacji promowania jej podstawowych celów w formie, w której zostały przedstawione w Traktacie”. Komitet wskazywał na znaczenie zarządzania dzielonego zarówno dla realizacji polityki spójności, jak i dla wieloletniego programowania jako kluczowych wartości decydujących o powodzeniu polityki spójności w praktyce.

Należy zwrócić uwagę, że zarówno zarysowane w dyskusji poglądy, jak i treść przytoczonych dokumentów wyraźnie potwierdzają, że istnieje nie tylko potrzeba

² Do przeprowadzania debat oceniających sposób funkcjonowania polityki spójności przyczynia się również Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 1083/2006 zawierające postanowienie monitorowania strategicznego sposobu osiągania celów polityki spójności na poziomie Unii Europejskiej oraz poszczególnych jej członków, jak również tworzenia w ten sposób podstaw do debaty publicznej na temat jej przyszłości.

³ *Dokument kierunkowy dotyczący przyszłej polityki spójności*, P. Samecki (Komisarz Unii Europejskiej ds. polityki regionalnej), grudzień 2009, s. 2.

⁴ Tamże, s. 2.

poprawy skoordynowania polityki spójności na poziomie europejskim, krajowym oraz regionalnym, ale także konieczność znacznie większego jej dostosowania wobec prorozwojowych i wzrostowych priorytetów Unii Europejskiej. Uznano, że polityka spójności powinna starać się zapewnić szybszą konwergencję przez integrację społeczną i gospodarczą oraz spójność terytorialną na jednolitym rynku europejskim. W tym celu powinna również przyspieszyć dostosowanie struktur gospodarczych regionów do globalnych wyzwań. Powolność tego procesu powoduje straty w zakresie konkurencyjności, niewykorzystania zasobów pracy oraz obniżenia poziomu spójności społecznej w Unii.

Wnioski wynikające z odbytych debat mają również znaczenie dla ustalenia wizji zintegrowanej strategii rozwoju Unii Europejskiej do 2020 r., wpisującej się w nowy Traktat lizboński o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Traktat ten stanowi, że spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna jest tą dziedziną, o funkcjonowaniu której Unia decyduje wspólnie z państwami członkowskimi, w ramach tzw. kompetencji dzielonych. Oznacza to, że w tym zakresie Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawne wiążące⁵. Należy podkreślić, że w nowym traktacie artykuł 174 „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” stwierdza, że szczególnie Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. W kolejnym artykule 175 stanowi się, że państwa członkowskie prowadzą swoją politykę gospodarczą i koordynują ją w taki sposób, aby także osiągnąć cele określone w artykule 174. Unia wspiera osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacje, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych. Z kolei w artykule 176 stwierdza się, że Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu przyczynienie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii przez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniach upadających regionów przemysłowych. Wśród regionów, o których mowa w powyższych artykułach, podkreśla się, że chodzi przede wszystkim o obszary wiejskie i regiony, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych o niskiej gęstości zaludnienia. Należy także dodać, że w specjalnym protokole nr 28 stwierdza się, że wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej jest istotne dla pełnego rozwoju i trwałego powodzenia Unii.

Przytoczone zapisy o polityce spójności Unii Europejskiej zwracają uwagę, że Traktat lizboński potwierdza istotę dotychczasowych zobowiązań solidarnościowych Unii Europejskiej wobec państw członkowskich oraz wobec regionów, nie-

⁵ *Prawo Unii Europejskiej z wprowadzeniem. Traktat z Lizbony*, C.H. Beck, wyd. 14, Warszawa 2010, s. 154, 155, 165, 279.

mniej sposób ich realizacji zależy od wypracowania nowych rozporządzeń, opartych na nowym *consensusie*. Należy podkreślić, że zapisy traktatowe zwracają uwagę, że polityka spójności powinna być polityką rozwoju, istotną dla pełnego i trwałego powodzenia Unii, mobilizującą zasoby regionów na rzecz zbudowania i efektywnego wykorzystania potencjału gospodarczego, społecznego oraz terytorialnego całej Unii.

Podobnie jak w poprzednich okresach polityka ta ma możliwość odegrania roli jednego z trzech filarów, przyspieszających procesy dostosowań strukturalnych rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie regionalnym Unii, ale na podstawie innych niż dotychczas priorytetów strategicznych, najpewniej silnie związanych przede wszystkim z realizacją Strategii lizbońskiej. Oznacza to, że priorytety polityki spójności staną się w większym stopniu priorytetami pro wzrostowymi, silniej oddziałującymi na podnoszenie konkurencyjności gospodarki europejskiej. Można mieć pewność, że sytuacja ta zmieni strukturę wydatkowania środków pochodzących z funduszy strukturalnych w układzie zarówno rodzajowym, jak i terytorialnym. Niewątpliwie jest to nowa propozycja dla polityki publicznej o charakterze solidarnościowym, a strategia UE 2020 będzie ważnym doświadczeniem w procesie poszukiwania nowych możliwości pogłębiania procesu integracji europejskiej.

Zarówno wygłoszone na naszej konferencji referaty, jak i dyskusja będą rozpatrywać z dużą wnikliwością nie tylko dotychczasowe sukcesy i porażki polityki spójności z okresu 2000-2009. W kontekście priorytetów określonych w Strategicznych wytycznych Wspólnoty dla polityki spójności na okres 2007-2013 będą również analizować uwarunkowania przyszłego trwałego rozwoju obu części Unii, i tej bogatej, i tej biedniejszej, będącej jej członkiem od 2004 r.

Jak wiemy, obecnie doświadczenia Polski z ostatnich trzech lat (2007-2009) wykazały w sposób aż nadto wyraźny, że dla naszej gospodarki napływ środków unijnych był ważnym źródłem neutralizowania dotkliwych konsekwencji kryzysu finansowo-gospodarczego na wielu płaszczyznach każdego z poziomów – lokalnego, regionalnego oraz ogólnokrajowego. Zapewne dzięki temu, że umożliwiły one w tak szerokim zakresie podtrzymanie dynamiki wzrostu gospodarki choć gasnącej, to jednak dodatniej. Polska jako jedyny kraj Unii Europejskiej nie doświadczyła recesji. Nie oznacza to jednak, że nie ma wielu wyzwań stojących przed polskim społeczeństwem i polską gospodarką. Mówi się o nich w wielu artykułach zamieszczonych w niniejszym tomie. Prawie wszystkie z nich zwracają uwagę, że tworzenie dalszych korzystniejszych warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i wysoce innowacyjnej przedsiębiorczości, zapewniającej efektywne wykorzystanie zasobów pracy oraz pokonującej rażące braki spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej, wymaga poważnej dyskusji w kontekście nowych proponowanych przez Wspólnotę strategicznych priorytetów.

Mirosława Klamut