

Joanna Kudelko

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ROLA EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI W KRAJOWEJ I REGIONALNEJ POLITYCE ROZWOJU

Streszczenie: W artykule wskazano na rolę, jaką europejska polityka spójności odgrywa w krajowej i regionalnej polityce rozwoju. Omówiono istotę polityki spójności, a następnie wykazano, jak duży wpływ wywiera ona na politykę rozwoju w Polsce, realizowaną na szczeblu krajowym i regionalnym. Jednym z najważniejszych zadań jest zwiększenie roli krajowej polityki rozwoju, która powinna wiązać i koordynować działania sektorowe państwa z działaniami na poziomie regionów. Wobec dominującej roli polityki spójności w polityce regionalnej powinno dążyć się do zwiększenia udziału w niej kraju i samorządów regionalnych.

Słowa kluczowe: polityka spójności, polityka rozwoju, polityka regionalna (*cohesion policy, development policy, regional policy*).

1. Istota polityki spójności

Kraje Unii Europejskiej dążą do coraz większej integracji swoich systemów gospodarczych w celu usprawnienia działania wspólnego rynku i podnoszenia pozycji konkurencyjnej Europy. Pogłębiające się procesy integracji przyczyniają się do większej konkurencji na rynku, ponieważ znoszą ograniczające ją bariery. Procesy rynkowe w warunkach konkurencji powodują, że rozwój poszczególnych obszarów odbywa się z różną intensywnością. Siły rynkowe oddziałują w kierunku koncentracji procesów rozwojowych w najbardziej atrakcyjnych miejscach, co powoduje przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Wobec wyzwań związanych z integracją europejską bardzo istotną rolę odgrywa europejska polityka spójności. Różnice w poziomie rozwoju poszczególnych regionów stanowią barierę utrudniającą funkcjonowanie wspólnego rynku. Dlatego europejska polityka spójności obejmuje działania ukierunkowane na zmniejszanie dysproporcji rozwojowych i upodabnianie struktur gospodarczych państw członkowskich w sferze gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Niwelowanie dysproporcji pomiędzy regionami europejskimi polega przede wszystkim na dynamizowaniu rozwoju obszarów opóźnionych i stymulowaniu w nich zmian strukturalnych pod kątem wyzwań nowoczesnej gospodarki.

Podstawy polityki spójności wprowadził Jednolity Akt Europejski z 1986 r., który dodał do traktatu założycielskiego Wspólnot Europejskich rozdział o polityce strukturalnej poświęcony spójności ekonomicznej i społecznej. Stwierdzono w nim, że Wspólnoty powinny wyrównywać różnice pomiędzy najbiedniejszymi a najbogatszymi regionami przez realizację wspólnej polityki strukturalnej.

Traktat z Maastricht, który zainicjował działania wprowadzające Unię Ekonomiczną i Walutową, równocześnie zaakcentował potrzebę zdynamizowania działań w kierunku uzyskania większej spójności, co znalazło wyraz w sformułowaniu celu, którym było osiągnięcie trwałego i zrównoważonego postępu gospodarczego, szczególnie przez stworzenie obszaru pozbawionego wewnętrznymi granicami i wzmacnianie na nim spójności społecznej i ekonomicznej. Głównymi narzędziami realizacji tej polityki są fundusze strukturalne i Fundusz Spójności.

Polityka spójności, oprócz jednolitego rynku i unii walutowej, stała się jednym z filarów europejskiego procesu integracji. I jako jedyna polityka Unii Europejskiej w wyraźny sposób zajmuje się problemami zmniejszania różnic pod względem rozwoju regionów i poziomu życia ich mieszkańców [Klamut 2009].

Polityka spójności nakierowana jest na działania proefektywnościowe, to znaczy, że preferuje rozwój takich dziedzin, które pobudzając rozwój gospodarki, zwiększają równocześnie ich konkurencyjność. Jest to wyrazem przyjęcia przez politykę spójności priorytetów strategii lizbońskiej. Z tego względu jej celem są obecnie nie tylko działania dążące do wyrównania poziomu rozwoju regionów, ale także związane z podnoszeniem ich poziomu konkurencyjności i innowacyjności, co ma odbywać się przez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia, dzięki zwiększaniu liczby i poprawie jakości miejsc pracy, inwestycjom w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy.

Dążenie do spójności w wymiarze gospodarczym, społecznym i terytorialnym nie jest celem samym w sobie, lecz warunkiem koniecznym do osiągnięcia pełnej integracji krajów europejskich. Integracja nie może przejawiać się jedynie w formułowaniu wspólnych ustaleń w sferze unormowań prawnych. Realna integracja oznacza rzeczywisty udział państw i regionów w tworzeniu i podziale dochodu UE. Polityka spójności promuje niezbędne działania w drodze do tworzenia silnej i realnie zintegrowanej Europy. Jej rolą jest uruchamianie narzędzi osłonowych w miarę postępów liberalizacji, które mają przeciwdziałać powstawaniu, a także służyć zmniejszeniu różnicowań regionalnych w Unii Europejskiej [Gawlikowska-Hueckkel, Zielińska-Głębocka 2004, s. 189-190]. Wspieranie regionów opóźnionych w rozwoju stanowi naturalną konsekwencję celu głównego integracji europejskiej, tj. konwergencji europejskich regionów [Prusek 2009a].

Chociaż głównymi beneficjentami instrumentów finansowych polityki spójności są regiony państw słabiej rozwiniętych, to jej realizacja leży w interesie całej Wspólnoty.

Unię Europejską można traktować jako pewien układ, w myśl którego kraje o niższym poziomie rozwoju otrzymują pomoc infrastrukturalną i rozwojową, a

w zamian za to udostępniają swoje rynki dla towarów i usług z krajów wyżej rozwiniętych. Można więc traktować składkę, którą kraje wysoko rozwinięte wpłacają do budżetu unijnego, jako swoisty podatek od korzyści osiąganych przez dany kraj, uzyskanych z funkcjonowania na jednolitym rynku. Korzyści uzyskiwane przez kraje wysoko rozwinięte przewyższają korzyści krajów objętych unijną polityką spójności, płynące z udzielanych im transferów pomocowych [Prusek 2009b].

2. Miejsce europejskiej polityki spójności w polityce rozwoju społeczno-gospodarczego

Ograniczenie zasięgu polityki spójności do konkretnych sektorów i obszarów oddziaływania nastrocza wielu trudności. Specyfika polityki spójności powoduje, że trudno jest ją sklasyfikować i wydzielić spośród innych rodzajów prowadzonej polityki. Polityka spójności ma charakter ponadsektorowy. Podstawowym polem jej oddziaływania jest podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i konkurencyjności państw i regionów. To, że zajmuje się ona szeroko pojętą polityką rozwoju, oznacza, że jej zasięg jest bardzo szeroki i wiąże się z większością rodzajów polityki realizowanych w ramach Unii Europejskiej, a także państw i regionów.

Zakładane i pożądane efekty europejskiej polityki spójności sformułowane zostały w wytycznych skonstruowanych na poziomie Unii Europejskiej. Obejmują one trzy filary [*Strategiczne wytyczne...* 2006]:

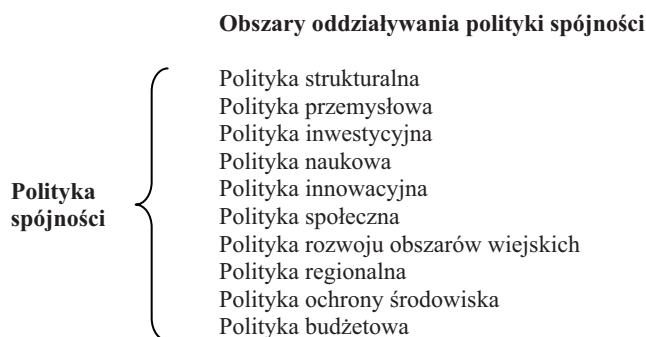
- zwiększanie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast przez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska,
- wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy przez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych,
- tworzenie lepszych miejsc pracy oraz większej ich liczby przez zainteresowanie większej liczby osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

W Polsce dokumentem określającym politykę spójności jest Narodowa Strategia Spójności (NSS), która została skonstruowana na podstawie europejskich wytycznych [*Narodowe Strategiczne...* 2007]. Jako cel strategiczny przyjęto w tym dokumencie tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Celami horyzontalnymi NSS są:

- poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa,
- poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej,

- budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski,
- podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej, oraz rozwój sektora usług,
- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Wymienione cele mają charakter horyzontalny i ponadsektorowy. Obejmują one zmiany w funkcjonowaniu instytucji publicznych i poprawę zarządzania na wszystkich szczeblach administracji (cel 1); inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego (cel 2); inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej, społecznej i ochrony środowiska (cel 3); wsparcie dla przedsiębiorstw w sferze produkcji i usług, wdrażanie innowacji, rozwój sektora B+R (cel 4); rozwój regionów pod kątem wykorzystania ich potencjału endogenicznego (cel 5); restrukturyzację obszarów wiejskich (cel 6). Konstrukcja celów wskazuje, że założenia polityki spójności wpływają na wiele rodzajów polityki sektorowej i branżowej (rys. 1). Prawidłowe wykonywanie zadań podjętych w polityce spójności wymaga także zmian w sferze regulacyjnej, ukierunkowanych zwłaszcza na poprawę stanu finansów publicznych i utrzymanie dyscypliny budżetowej.



Rys. 1. Obszary oddziaływania polityki spójności

Źródło: opracowanie własne.

Polityka spójności ma charakter interdyscyplinarny. Można powiedzieć, że jest swojego rodzaju klamrą spinającą wiele rodzajów działań z zakresu różnych dziedzin rozwoju. Z tego względu polityka spójności jest jednym z najważniejszych obszarów polityki europejskiej. Pełni funkcję nadrzędną i integrującą w stosunku do innych rodzajów polityki horyzontalnej i sektorowej, ponieważ uwzględnia od-

działywania różnorodnych instrumentów ukierunkowanych na rozwój społeczno-gospodarczy.

Polityka spójności wiąże się bezpośrednio lub pośrednio z większością działań podejmowanych w zakresie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego na wszystkich szczeblach (krajowym, regionalnym i lokalnym). Z racji szerokiej oferty aspektów, jakimi się zajmuje, a także ogromnej liczby różnorodnych układów przestrzennych (niejednakowych pod względem poziomu rozwoju), jakich dotyczy, europejska polityka spójności w swoich wytycznych musi zakładać pewien stopień ogólności. Należy ją wobec tego rozumieć jako nadanie kierunku rozwoju i myślenia strategicznego, a nie jako konkretny zestaw obligatoryjnych, szczegółowych działań. Spójność nie ma oznaczać dążenia do identyczności struktur regionalnych. Nie ma jednej, uniwersalnej drogi dla wszystkich krajów i regionów, która miała by doprowadzić je do podniesienia poziomu rozwoju i konkurencyjności, ponieważ znajdują się one w różnych stadiach rozwoju i oddziałują na nie różnorodne czynniki i uwarunkowania. Polityka spójności wyznacza ogólny kierunek rozwoju, w którym głównymi filarami stają się wiedza, innowacyjność, konkurencyjność i rozwój kapitału ludzkiego.

Polityka spójności nastawiona jest na cele uwzględniające kryteria długookresowej, kompleksowej efektywności, łączenie celów społecznych wyrażających się w podnoszeniu standardu życia społeczeństwa. Zatem powinna mieć priorytetowy charakter w stosunku do innych rodzajów polityki, ukierunkowanych wyłącznie na cele ekonomiczne mierzone bieżącą efektywnością gospodarowania [Prusek 2009b].

2.1. Rola europejskiej polityki spójności w polityce rozwoju kraju

Europejska polityka spójności wywiera poważny wpływ na wybór celów przyjmowanych w strategiach rozwoju krajów i regionów, a także na sposób ich osiągania [Klamut 2009].

W Polsce polityka rozwoju prowadzona jest na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa... 2006]. Zgodnie z jej zapisami przez pojęcie polityki rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Jest ona realizowana na szczeblu zarówno centralnym, jak i regionalnym. Politykę rozwoju prowadzi Rada Ministrów oraz jednostki samorządu terytorialnego (w tym wojewódzkie, powiatowe, gminne) w ramach ich kompetencji. Szczegółowe mechanizmy i sposoby realizacji polityki rozwoju określone zostają w polskich dokumentach strategicznych, tj. krajowych strategiach rozwoju, strategiach sektorowych: horyzontalnych i branżowych, strategiach rozwoju województw i strategiach rozwoju lokalnego, czyli powiatowych i gminnych.

Podstawowym dokumentem strategicznym określającym cele i priorytety polityki rozwoju kraju oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić, jest obecnie Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK)¹. SRK jest nadrzędnym, wieloletnim dokumentem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stanowiącym punkt odniesienia zarówno dla innych strategii i programów rządowych, jak i dla tych opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Priorytetami strategicznymi zawartymi w niej są: wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej, wzrost zatrudnienia i podniesienia jego jakości, budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa, rozwój obszarów wiejskich; rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej. SRK w dużej mierze przyjmuje założenia zawarte w NSS, która, jak wskazano wcześniej, opracowana została na podstawie wytycznych europejskiej polityki spójności i określa kierunki wsparcia pochodzące z unijnych instrumentów finansowania polityki spójności. Stąd też cele NSS i KSR są w dużym stopniu zbieżne. W realizacji polityki rozwoju wykorzystuje się środki budżetu państwa oraz środki pochodzące z UE i innych źródeł zagranicznych. Obecność polityki spójności w KSR jest zatem widoczna zarówno na poziomie konstrukcji celów rozwojowych, jak i w planowanych źródłach ich finansowania.

Mimo że polityka spójności oddziałuje na decyzje podejmowane na wszystkich szczeblach realizacji polityki rozwojowej, w SRK powinna stanowić tylko jeden z wielu punktów odniesienia. W SRK mogą, a wręcz nawet powinny, znaleźć się założenia uwzględniające własne krajowe priorytety rozwoju. Niestety, w praktyce trudno określić, jaki jest udział autonomicznej polityki rozwoju kraju. Widać to chociażby na przykładzie założeń odnoszących się do ram finansowych strategii. Bardzo dokładnie określony został wkład finansowy funduszy europejskiej polityki spójności w jej realizację, natomiast nie podano wielkości środków pochodzących z budżetu państwa, innych niż te, które mają współfinansować programy unijne.

2.2. Rola europejskiej polityki spójności w polityce regionalnej

Polityka regionalna obejmuje całokształt czynności państwa w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów kraju. Polityka regionalna nadaje terytorialne wymiary ogólnej polityce rozwoju gospodarczego [Winiarski 2001, s. 340-341].

Przez politykę regionalną rozumie się świadome i celowe działania organów sektora publicznego, tj. szczebla centralnego i jednostek samorządowych, których

¹ Na mocy nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności nałożony został obowiązek opracowywania zarówno długookresowej (obejmującej co najmniej 15 lat), jak i średniookresowej strategii rozwoju kraju (4-10 lat). W związku z tym trwają prace nad dokumentem strategii długookresowej oraz aktualizacją obecnie obowiązującej Strategii Rozwoju Kraju, traktowanej jako średniookresowa.

celem jest rozwój społeczno-ekonomiczny regionów. Jej zadaniem jest optymalizowanie rozwoju gospodarczego, z zasady powodującego polaryzację przestrzenną w poziomie życia mieszkańców tak, aby służył on osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju społecznego oraz utrzymywaniu wysokiej jakości życia [Markowski 1996, s. 11].

Obecnie nie obowiązuje żaden dokument strategiczny, określający w zwarty sposób politykę regionalną państwa. Brak takiego dokumentu jest dużym błędem, bo sugeruje, że główny ciężar prowadzenia polityki regionalnej przeniesiony jest na same regiony. Problemy polityki regionalnej są ujęte jedynie jako jeden z priorytetów w Strategii Rozwoju Kraju. W jego ramach zakłada się, że polityka regionalna ma się koncentrować na tworzeniu warunków dla wzrostu konkurencyjności wszystkich regionów, jak również wyrównywać szanse regionów, które mają trudności rozwojowe i zagrożone są marginalizacją.

Strategia Rozwoju Kraju w sposób niewystarczający określa cele polityki regionalnej rządu, a tym samym nie uzasadnia potrzeby interwencji terytorialnej, dokonywanej z punktu widzenia interesów całego państwa [Grosse 2009].

Na szczęście celowość prowadzenia krajowej polityki regionalnej (interregionalnej) została dostrzeżona. Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadziła obowiązek tworzenia dokumentu strategicznego zapełniającego tę lukę, tj. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR)². KSRR określa uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju regionalnego, politykę państwa wobec regionów i ich grup lub obszarów problemowych, zasady oraz mechanizmy współpracy oraz koordynację działań podejmowanych przez Radę Ministrów na poziomie krajowym z działaniami podejmowanymi przez samorząd terytorialny na poziomie regionu [Ustawa... 2006].

Ustanowienie wyraźnych zasad polityki państwa w stosunku do regionów nie stoi w sprzeczności z założeniem, że to samorządy wojewódzkie odgrywają główną rolę w realizacji polityki rozwojowej w regionach, ale zwraca uwagę na potrzebę koordynowania polityki regionalnej z poziomu rządu. Kluczowym założeniem KSRR jest oparcie rozwoju województw na wykorzystaniu ich potencjału endogenicznego. Rolą polityki regionalnej państwa jest koordynacja szeregu działań sektorowych z działaniami realizowanymi na poziomie regionalnym i udzielanie wsparcia przede wszystkim tym kierunkom rozwoju, które są ważne dla długofalowego rozwoju całego kraju.

Politykę rozwoju w regionach prowadzi samorząd wojewódzki. Podstawowym dokumentem strategicznym na poziomie regionalnym jest strategia rozwoju województwa. Uwzględnia ona przesłanki wynikające zarówno z europejskiej polityki spójności, jak i z krajowej polityki rozwoju, szczególnie krajowej polityki rozwoju regionalnego, a także zadania własne. W związku z tym realizacja strategii finan-

² Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego jest w fazie przygotowywania i konsultacji społecznych.

sowo wspierana jest z europejskich funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, środków krajowych oraz środków własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Zadania realizujące wytyczne polityki spójności wpisują się w regionalne programy operacyjne (RPO), finansowane z funduszy unijnych i środków krajowych. Oprócz 16 RPO dla każdego województwa funkcjonuje także dodatkowy program o charakterze regionalnym – Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RWP). Pozostałe programy operacyjne mają charakter horyzontalny (tj. PO Infrastruktura i Środowisko, PO Kapitał Ludzki, PO Innowacyjna Gospodarka), których realizacja w pośredni sposób przyczynia się do poprawy warunków funkcjonowania regionów.

W celu realizacji programów lub przedsięwzięć wymagających dofinansowania ze środków krajowych budżetu państwa zawierane są kontrakty wojewódzkie, określające udział krajowych środków i wkład własny samorządów w realizację zadań objętych kontraktem.

Oprócz przesłanek spójności i krajowej polityki regionalnej na kształt polityki regionalnej realizowanej przez samorządy wojewódzkie wpływa także ich własna polityka samorządowa (intraregionalna), w ramach której województwo realizuje swoje indywidualne priorytety, stanowiące zadania własne, nieujęte w kontrakcie wojewódzkim ani w RPO i finansowane ze środków własnych. Ich skala jest uzależniona od możliwości organizacyjnych i finansowych samorządów, w tym od wysokości dochodów własnych.

Niepokojący jest fakt, że w praktyce większość środków finansujących zadania inwestycyjne w regionach pochodzi z Unii Europejskiej. W ogólnej kwocie środków przeznaczanych na zadania rozwojowe regionów, w tym inwestycyjne, udział środków krajowych oraz własnych jednostek samorządu terytorialnego jest niewielki [Kudelko, Klimczak 2008].

Wobec braku średniookresowej polityki regionalnej państwa polityka państwa wobec regionów została zdominowana przez unijną politykę spójności, wobec czego polityka krajowa faktycznie stała się pomocnicza wobec europejskiej, a nie odwrotnie [Grosse 2009].

Tym bardziej oczekiwane jest wprowadzenie w życie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, po której należy spodziewać się powiązania polityki sektorowej z rozwojem regionalnym zarówno w sferze programowania, jak i w sferze finansowania. Stworzy to przesłanki do skonstruowania całościowego modelu polityki regionalnej w Polsce, zawierającego mechanizmy polityki interregionalnej i intraregionalnej.

Ze względu na dominację polityki spójności UE w działaniach rozwojowych w Polsce ważne jest wyodrębnienie i wzmocnienie działań krajowych na rzecz rozwoju regionalnego oraz przeznaczenie na nie instrumentów i linii finansowania niezależnych od europejskich [Grosse 2009].

Mimo że obecnie polityka regionalna jest w dużej części realizowana i planowana pod kątem realizacji założeń polityki spójności, to powszechnie stosowane

zamienne określanie polityki spójności mianem polityki regionalnej jest zbyt dużym uproszczeniem. Jak wskazano wyżej, oprócz przesłanek spójności na kształt polityki regionalnej wpływa także polityka krajowa i samorządowa.

Wpływu polityki spójności na rozwój regionów nie da się dokładnie wydzielić. Niewątpliwie jest on znaczny z tej racji, że środki finansowe z Unii stanowią większość potencjałów inwestycyjnych województw. Jednakże wynik działań rozwojowych jest funkcją wielu czynników i uwarunkowań, oddziałujących w danym czasie i przestrzeni. Powinno dążyć się do wypracowania takiego modelu polityki regionalnej, w którym udział kraju i samorządów w sferze decyzyjnej i finansowej jest większy.

3. Wnioski

1. Realizacja europejskiej polityki spójności jest warunkiem koniecznym do osiągnięcia realnej integracji krajów europejskich.

2. Polityka spójności ma charakter ponadsektorowy i interdyscyplinarny. Pełni funkcję nadrzędną i integrującą w stosunku do innych rodzajów polityki horyzontalnej i sektorowej, ukierunkowanych na rozwój społeczno-gospodarczy. Wyznacza ogólny kierunek rozwoju uwzględniany na wszystkich szczeblach.

3. Wśród dokumentów programowych polityki rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce widoczny jest brak dokumentu strategicznego określającego politykę regionalną państwa. Szansy na zmianę tej niekorzystnej sytuacji upatruje się w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Najważniejszym jej zadaniem jest powiązanie i koordynacja działań sektorowych państwa z działaniami realizowanymi na poziomie regionalnym, w sferze programowania i finansowania.

4. Polityka regionalna jest zdominowana przez europejską politykę spójności. Większość środków finansujących zadania inwestycyjne w regionach pochodzi z budżetu Unii Europejskiej, wbrew temu, że europejska polityka spójności powinna mieć charakter uzupełniający w stosunku do polityki krajowej, a nie dominujący.

5. Błędem jest utożsamianie polityki regionalnej z polityką spójności, ponieważ na kształt polityki regionalnej wpływa także polityka krajowa i samorządowa.

6. Wyzwaniem polskiej polityki regionalnej jest wypracowanie takiego modelu prowadzenia polityki rozwoju, w którym udział kraju i samorządów w sferze decyzyjnej i finansowej jest dominujący.

Literatura

- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Grosse T.G., *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, www.mrr.gov.pl, 2009.

- Klamut M., *Wpływ polityki spójności Unii Europejskiej na identyfikację problemów rozwoju regionalnego w okresie 2007-2013*, [w:] *Problemy i efekty polityki spójności w polskich regionach*, A. Prusek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki i Zarządzania w Krakowie, Kraków 2009.
- Kudełko J., Klimczak P., *Finansowanie strategii rozwoju województwa podkarpackiego*, artykuł oddany do druku w Wydawnictwie Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2008.
- Markowski T., *Od konkurencji zasobów do konkurencji regionów*, [w:] *Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji gospodarki Polski. Wzrost konkurencyjności regionów*, Friedrich Ebert-Stiftung, Łódź 1996.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.
- Prusek A., *Endogeniczny rozwój regionów opóźnionych w rozwoju w warunkach europejskiej polityki spójności i strategii lizbońskiej*, [w:] *Problemy i efekty polityki spójności w polskich regionach*, A. Prusek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki i Zarządzania w Krakowie, Kraków 2009a.
- Prusek A., *Polityka spójności a efektywność społeczno-ekonomiczna*, [w:] *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej na początku XXI w.*, A. Karteczek, A. Lorek, A. Rączaszek (red.), AE, Katowice 2009b.
- Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007-2013*, przyjęte decyzją rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 21.10.2006.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006 nr 227, poz. 1658 z późn. zm.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

THE INFLUENCE OF THE EUROPEAN COHESION POLICY ON POLISH DEVELOPMENT POLICY

Summary: In this article, the author presents the consequences of integration with the European Union and cohesion policy for Poland.

The author takes into account the basics of cohesion policy and the influence of the European cohesion policy on the Polish development policy and regional policy.

In subsequent parts of the article, the author argues that state regional policy is one of the most important instruments of government economic policy, which combines and coordinates a series of state's sectoral activities with measures implemented at the regional level.

The author discusses the role of local self-governments in development policy.