

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**246**

# Polityka ekonomiczna



pod redakcją

**Jerzego Sokołowskiego**

**Michała Sosnowskiego**

**Arkadiusza Żabińskiego**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

Recenzenci: Beata Filipiak, Kazimierz Krupa, Andrzej Miszczuk,  
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz,  
Grażyna Wolska, Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Joanna Szynal, Aleksandra Śliwka

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych  
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>  
oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-209-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	11
<b>Franciszek Adamczuk:</b> Nowa strategia rozwoju Euroregionu Neisse-Nisa-Nysa (ERN) – jej uwarunkowania i ewaluacja .....	13
<b>Piotr Adamczyk:</b> Wykorzystanie rekomendacji w procesie inwestowania na rynku akcji .....	24
<b>Agata Balińska:</b> Jakość jako determinanta konkurencyjności agroturystyki .....	34
<b>Przemysław Borkowski:</b> Rola studium wykonalności w ocenie ryzyka projektu infrastrukturalnego .....	43
<b>Marta Czyż, Dariusz Cichoń:</b> Wybrane zagadnienia gospodarowania nieruchomościami w procesie rozwoju zrównoważonego .....	53
<b>Paulina Filip:</b> Franczyza jako system współpracy i finansowania przedsiębiorstw .....	65
<b>Małgorzata Fronczek:</b> Znaczenie Rosji jako partnera handlowego Polski w latach 1995-2010 .....	76
<b>Marcin Gospodarowicz:</b> Analiza stanu rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2006-2010 .....	86
<b>Jakub Górka, Patrycja Chodnicka:</b> Prognoza rozwoju sieci bankomatów w Polsce .....	96
<b>Anna Grabowska:</b> Inwestycje na rynku sztuki jako narzędzie dywersyfikacji portfela inwestycyjnego w dobie kryzysów na rynkach finansowych..	106
<b>Marianna Greta, Ewa Tomczak:</b> Wspólna Polityka Rolna jako element dynamizowania i ochrony polskiego rolnictwa .....	115
<b>Renata Grochowska:</b> Budżet unijny jako gra interesów państw członkowskich na przykładzie Wspólnej Polityki Rolnej .....	125
<b>Marcin Jurewicz:</b> Decentralizacja systemu niemieckich izb handlowo-przemysłowych .....	134
<b>Bogusław Kaczmarek, Ewa Tomczak:</b> Wspólna Polityka Rolna a zmiany w funkcjonowaniu sektora produkcji pierwotnej w Polsce .....	142
<b>Lidia Kaliszczak:</b> Przesłanki i przejawy kształtowania klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości na poziomie lokalnym .....	150
<b>Renata Karkowska:</b> Ryzyko systemowe – teoria i analiza przyczyn .....	160
<b>Joanna Kenc:</b> Efekty współpracy głównych miast województwa dolnośląskiego z ich miastami partnerskimi .....	170
<b>Ewa Kołoszycz:</b> Instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie po reformie Wspólnej Polityki Rolnej .....	179
<b>Dorota Komorowska:</b> Efektywność gospodarowania wybranych typów gospodarstw ekologicznych i konwencjonalnych .....	188

<b>Elwira Leśna-Wierszołowicz:</b> Problemy systemu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce w kontekście skarg kierowanych do rzecznika ubezpieczonych w latach 2008-2011.....	199
<b>Janusz Majewski:</b> Pszczelarstwo w Polsce – wybrane problemy ekonomiczne.....	209
<b>Dominika Malchar-Michalska:</b> Rozwój polskiego rolnictwa w perspektywie roku 2030 .....	219
<b>Grażyna Mańczak:</b> Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a gospodarka Polski.....	229
<b>Natalia Mańkowska:</b> E-administracja a zdolność konkurencyjna gospodarki .....	240
<b>Aneta Mazur-Jelonek, Anna Rychły-Lipińska, Agnieszka Sałek-Imińska, Monika Zajkowska:</b> Restrukturyzacja jako sposób przeprowadzania zmian organizacyjnych na przykładzie Energa-Operator SA.....	250
<b>Antoni Mickiewicz, Bogdan M. Wawrzyniak:</b> Problematyka wielkoobszarowych gospodarstw rolnych w ustawodawstwie polskim .....	260
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Postępy w realizacji zrównoważonego rozwoju jako kryterium oceny polityki ekonomicznej .....	270
<b>Andrzej Miszczuk:</b> Społeczno-ekonomiczne powiązania transgraniczne regionu peryferyjnego (na przykładzie Polski Wschodniej) .....	280
<b>Bartłomiej Moszoro:</b> Znaczenie innowacyjności przedsiębiorstw w strategii zarządzania zmianą gospodarczą na poziomie regionalnym .....	291
<b>Janusz Myszczyżyn:</b> Przesłanki i ekonomiczne konsekwencje polityki protekcyjnej na przykładzie „unii żyta i żelaza”.....	300
<b>Magdalena Olczyk:</b> Zmiany strukturalne a konkurencyjność polskiego przemysłu .....	311
<b>Artur Ostromęcki, Dariusz Zajac, Andrzej Mantaj:</b> Wpływ zmian wybranych czynników produkcji na towarowość i strategię rozwoju gospodarstw rolnych .....	322
<b>Mieczysław Piechnik:</b> Aspekty infrastruktury regionalnej i jej wpływ na rozwój turystyki w makroregionie Polski Wschodniej w latach 2000-2010.....	333
<b>Zbigniew Piepiora:</b> Aktywna polityka przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych w województwie zachodniopomorskim – aspekty finansowe .....	345
<b>Wojciech Piontek:</b> Implikacje teorii wyboru publicznego dla budowy gospodarki niskoemisyjnej i zasobooszczędnej.....	361
<b>Zdzisław W. Puślecki:</b> Zmiany we wzajemnych zależnościach w polityce rolnej między WTO i Unią Europejską.....	371
<b>Marcin Ratajczak, Jan Wołoszyn, Ewa Stawicka:</b> Koncepcja CSR w aspekcie pracowników na przykładzie przedsiębiorstw agrobiznesu z województwa mazowieckiego.....	381
<b>Józef Rudnicki:</b> Czy podział akcji maksymalizuje bogactwo akcjonariuszy?	391

<b>Robert Rusielik, Michał Świtlyk, Artur Wilczyński:</b> Efektywność publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2007-2009 .....	403
<b>Iwona Salejko-Szyszczyk:</b> Ewolucja barier prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce .....	413
<b>Anna Sieczko, Iлона Wyszyńska:</b> Jakość usług w przedsiębiorstwie społecznym na przykładzie fundacji dzieciom „Zdążyć z Pomocą” .....	423
<b>Magdalena Kinga Stawicka:</b> Specjalne strefy ekonomiczne w Unii Europejskiej.....	434
<b>Piotr Szajner:</b> Wpływ reformy regulacji rynku cukru w UE na efektywność polskiego przemysłu cukrowniczego .....	444
<b>Iwona Szczepaniak:</b> Ocena poziomu samowystarczalności żywnościowej Polski w warunkach integracji i globalizacji gospodarczej .....	454
<b>Piotr Szkudlarek:</b> Polityka regionalna państwa w aspekcie budowy infrastruktury szerokopasmowej na przykładzie Polski Wschodniej.....	465
<b>Paweł Szudra:</b> Bariery lokalizacji małych przedsiębiorstw handlowych i usługowych.....	474
<b>Agnieszka Ścianowska:</b> Wpływ inwestycji współfinansowanych ze środków funduszu spójności na kształtowanie cen przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.....	484
<b>Arkadiusz Świadek, Marek Tomaszewski:</b> Ewolucja aktywności innowacyjnej z perspektywy wielkości przedsiębiorstw w systemach regionalnych Polski.....	494
<b>Marek Wigier:</b> Efekty realizacji WPR w Polsce – doświadczenia i wyzwania w perspektywie do 2020 roku .....	504
<b>Krzysztof Wiktorowski:</b> Polityki i strategie rozwoju na tle systemu zarządzania rozwojem Polski.....	514
<b>Tomasz Wojewodziec:</b> Recesywne zachowania gospodarstw rolniczych prowadzonych przez przedsiębiorców ubezpieczonych w KRUS.....	523
<b>Grażyna Wolska:</b> Infrastruktura pocztowa w Polsce. Wybrane problemy badawcze .....	532
<b>Agata Wójcik:</b> Koszty i dochodowość polskich gospodarstw mlecznych należących do europejskiego stowarzyszenia producentów mleka w 2010 r. ....	542
<b>Sabina Ząbek, Joanna Kott, Zdzisław Szalbierz:</b> Analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej PGE – Polskiej Grupy Energetycznej SA.....	552
<b>Józef Stanisław Zegar:</b> Konkurencyjność ekonomiczna <i>versus</i> konkurencyjność społeczna w rolnictwie.....	563

## Summaries

<b>Franciszek Adamczuk:</b> New development strategy for Euroregion Neisse-Nisa-Nysa (ERN) – conditions and its evaluation.....	23
<b>Piotr Adamczyk:</b> Using the recommendations in investing process on the share market.....	33
<b>Agata Balińska:</b> Quality as a determinant of the competitiveness of rural tourism.....	42
<b>Przemysław Borkowski:</b> Feasibility study in the assessment of infrastructure project risk.....	52
<b>Marta Czyż, Dariusz Cichoń:</b> Selected aspects of property management in sustainable development process.....	64
<b>Paulina Filip:</b> Franchising as a system of cooperation and financing of enterprises.....	75
<b>Małgorzata Fronczek:</b> The significance of Russia as Polish partner in foreign trade in years 1995-2010.....	85
<b>Marcin Gospodarowicz:</b> The analysis of enterprise development in rural areas in Poland in the years 2006-2010.....	95
<b>Jakub Górka, Patrycja Chodnicka:</b> Prediction of ATM network development in Poland.....	105
<b>Anna Grabowska:</b> Investments in the market of art as a way for the diversification of the investment portfolio in times of crises on the financial markets.....	114
<b>Marianna Greta, Ewa Tomczak:</b> Common agricultural policy as an element of actuating and protecting Polish agriculture.....	124
<b>Renata Grochowska:</b> European budget as a business game of Member States based on the Common Agricultural Policy's example.....	133
<b>Marcin Jurewicz:</b> Decentralization of the system of German chambers of commerce.....	141
<b>Bogusław Kaczmarek, Ewa Tomczak:</b> The Common Agricultural Policy and the changes in functioning of the original production's sector in Poland.....	149
<b>Lidia Kaliszczak:</b> Premises and manifestations of shaping the climate encouraging local entrepreneurship.....	159
<b>Renata Karkowska:</b> Systemic risk – theory and analysis of reasons.....	169
<b>Joanna Kenc:</b> The effects of town twinning cooperation of the main cities of Lower Silesia Voivodeship.....	178
<b>Ewa Kołoszyc:</b> Risk management tools in agriculture after the reform of the CAP.....	187
<b>Dorota Komorowska:</b> Management efficiency of the selected types of organic and conventional farms.....	198

<b>Elwira Leśna-Wierszółowicz:</b> Problems of the protection of pension system in Poland in the context of complaints referring to the Insurance Ombudsman between 2008 and 2011 .....	208
<b>Janusz Majewski:</b> Beekeeping in Poland – selected economic problems.....	218
<b>Dominika Malchar-Michalska:</b> The development of Polish agricultural sector in the perspective of the year 2030 .....	228
<b>Grażyna Mańczak:</b> Foreign direct investments and Polish economy .....	239
<b>Natalia Mańkowska:</b> E-government and competitive ability of the economy	249
<b>Aneta Mazur-Jelonek, Anna Rychły-Lipińska, Agnieszka Salek-Imińska, Monika Zajkowska:</b> Restructuring as a form of implementation of organizational changes on the basis of Energa-Operator SA .....	259
<b>Antoni Mickiewicz, Bogdan M. Wawrzyniak:</b> Issues of multi-territorial farms in Polish legislation .....	269
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Progress towards sustainable development as a criterion of economic evaluations .....	279
<b>Andrzej Miszczuk:</b> Socio-economic transborder links of peripheral region (on the example of eastern Poland).....	290
<b>Bartłomiej Moszoro:</b> The importance of innovation of enterprises in the strategy of economic change management at the regional level .....	299
<b>Janusz Myszczyzyn:</b> Reasons and economic consequences of protectionist policy on the example of the “union of rye and iron” .....	310
<b>Magdalena Olczyk:</b> Structural changes and competitiveness in the Polish industry .....	321
<b>Artur Ostromecki, Dariusz Zając, Andrzej Mantaj:</b> Influence of change of chosen factors of production on the marketability and strategies of development of agricultural holdings .....	332
<b>Mieczysław Piechnik:</b> Aspects of regional infrastructure and its impact on the development of tourism in the macroregion of eastern Poland in the years 2000-2010.....	344
<b>Zbigniew Piepiora:</b> Active policy of natural disasters prevention in West Pomeranian Voivodeship – financial aspects .....	360
<b>Wojciech Piontek:</b> Implications of the public good theory for the creation of low carbon and resource-efficient economy.....	369
<b>Zdzisław W. Puślecki:</b> Changes in mutual interdependence between the WTO and the European Union in the agricultural policy .....	380
<b>Marcin Ratajczak, Jan Wołoszyn, Ewa Stawicka:</b> Concept of CSR in the aspect of employees on the example of agribusiness enterprises from Mazowieckie Voivodeship.....	390
<b>Józef Rudnicki:</b> Do stock splits maximize shareholders’ wealth?.....	402
<b>Robert Rusielik, Michał Świtlyk, Artur Wilczyński:</b> Efficiency of public technical universities in Poland in 2007-2009.....	412

<b>Iwona Salejko-Szyszcak:</b> The evolution of the privatization barriers of public enterprises in Poland.....	422
<b>Anna Sieczko, Iłona Wyszynska:</b> Quality of services delivered by non-government organisations based on an example of charity for children „Zdążyć z Pomocą” .....	433
<b>Magdalena Kinga Stawicka:</b> Special economic zones in the European Union .....	443
<b>Piotr Szajner:</b> Impact of the EU sugar market reform on the efficiency of Polish sugar industry .....	453
<b>Iwona Szczepaniak:</b> Assessment of the level of food self-sufficiency of Poland in the conditions of economic integration and globalization.....	464
<b>Piotr Szkudlarek:</b> Regional policy of the state in the context of construction of broadband infrastructure on the example of eastern Poland.....	473
<b>Paweł Szudra:</b> Barriers of location of small trading and service companies .	483
<b>Agnieszka Ścianowska:</b> The influence of the investments cofinanced from the Coherency Fund sources on the price policy of water-sewage companies .....	493
<b>Arkadiusz Świadek, Marek Tomaszewski:</b> Evolution of innovative activity from the perspective of size of companies in regional systems in Poland .	503
<b>Marek Wigier:</b> Effects of the CAP in Poland – experiences and challenges in the perspective to 2020 .....	513
<b>Krzysztof Wiktorowski:</b> Development policies and strategies against the background of the system of development management of Poland.....	522
<b>Tomasz Wojewodziec:</b> Recessive behaviors of farms run by entrepreneurs insured by KRUS.....	531
<b>Grażyna Wolska:</b> Postal infrastructure in Poland. Selected research problems.....	541
<b>Agata Wójcik:</b> Costs and profitability of Polish dairy farms belonging to the European Dairy Farmers in 2010.....	551
<b>Sabina Ząbek, Joanna Kott, Zdzisław Szalbierz:</b> Analysis of economic and financial situation of PGE SA .....	562
<b>Józef Stanisław Zegar:</b> Economic competitiveness versus social competitiveness in agriculture.....	573



**Krzysztof Wiktorowski**

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

---

## **POLITYKI I STRATEGIE ROZWOJU NA TLE SYSTEMU ZARZĄDZANIA ROZWOJEM POLSKI**

---

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wzajemnych zależności pomiędzy nowelizowanym obecnie systemem zarządzania rozwojem kraju, czyli dokumentami strategicznymi, programami i planami tworzonymi na poziomie Rady Ministrów, a strategiami i politykami rozwoju prowadzonymi na poziomie samorządów województw, a szczególnie wpływu tych dokumentów strategicznych, planów i programów na realne możliwości rozwoju regionów.

**Słowa kluczowe:** strategia, rozwój regionalny, polityka rozwoju, zarządzanie rozwojem.

### **1. Wstęp**

W ciągu ostatnich dwudziestu trzech lat polska polityka rozwoju kraju przeszła głęboką ewolucję, a dobre wyniki makroekonomiczne (utrzymujący się długookresowy wzrost gospodarczy, innowacyjne wdrożenia i nowe technologie w gospodarce, wolno, ale stopniowo rosnące zatrudnienie, wzrastająca konkurencyjność gospodarki) dowodzą, że polityka ta jest skuteczna i przynosi pożądane efekty. Jednak przed Polską nadal stoi w tym zakresie wielkie wyzwanie – trzeba uporządkować system zarządzania rozwojem. Ogromną rolę w tym procesie odgrywają samorzady. Bez ich aktywnego uczestnictwa w budowaniu zintegrowanej koncepcji zarządzania rozwojem kraju nie uda się osiągnąć spójności i sprawności systemowej<sup>1</sup>. Rozwój społeczno-gospodarczy to bowiem nie tylko przyrost produktu krajowego brutto (PKB) oraz innych wskaźników ekonomicznych. To coś znacznie więcej. To zmiana jakościowa – w zakresie zarówno infrastruktury materialnej, jak i kapitału ludzkiego. Celem polityki rozwojowej jest bowiem szukanie sposobu na zwiększanie konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej, zapewnienie warunków do trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju. Celem ostatecznym zaś jest stworzenie lepszych, doskonalszych i efektywniejszych ram (fundamentów) do funkcjonowania społeczeństwa w erze postindustrialnej, ram tworzących i nadal generujących takie

---

<sup>1</sup> E. Bieńkowska, *Strategicznie dla rozwoju*, [w:] *Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 2.

wartości etyczne i społeczne, jak: patriotyzm, umiar w konsumpcji, sprawiedliwość społeczna, silna rodzina, solidarność narodowa, pracowitość czy uczciwość. A także taka efektywność i skuteczność działań osób i podmiotów gospodarczych, aby te cele możliwe były do osiągnięcia przez jak największą część społeczeństwa polskiego. Fundamentalne znaczenie dla efektywności polityki rozwoju ma tzw. programowanie strategiczne – aktywność państwa w zakresie tworzenia i realizacji różnorodnych dokumentów strategicznych. Przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) projekt nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>2</sup> ma przede wszystkim za zadanie dalsze usprawnienie systemu zarządzania rozwojem kraju i dostosowanie go do obecnych uwarunkowań gospodarczych i politycznych. Zgodnie z zapisami artykułu 3 tej ustawy politykę rozwoju prowadzą: Rada Ministrów, samorząd województwa, samorząd powiatowy i gminny. Nowelizowany obecnie system zarządzania rozwojem Polski zakłada także, tak jak obecny, współistnienie różnego typu dokumentów strategicznych na tych ww. poziomach kreowania polityki rozwoju. W systemie tym podstawowymi dokumentami są tak jak wcześniej długo- i średniookresowa strategia rozwoju kraju oraz realizujące ją inne strategie rozwoju odnoszące się do obszarów i dziedzin wskazanych w strategii średniookresowej. Projekt wprowadza jednak dodatkową kategorię dokumentów, tzw. *polityk wieloletnich*, która ma wypełnić lukę, jaka powstała w systemie dokumentów strategicznych. Projekt ten definiuje polityki wieloletnie jako dokumenty ułatwiające koordynację działań podejmowanych i realizowanych przez właściwego ministra w jego obszarze odpowiedzialności. Powinny się one odnosić do określonego sektora lub dziedziny życia społeczno-gospodarczego wskazanej w strategiach rozwoju. Polityki wieloletnie nie wprowadzają więc dodatkowych celów rozwojowych, a jedynie uszczegóławiają sposób realizacji celów wyznaczonych w strategiach. Nie są jednocześnie dokumentami implementacyjnymi tak jak programy. Projekt nowelizacji ustawy zakłada też wprowadzenie do ustawy o zasadach polityki rozwoju *kontraktu terytorialnego*. W zamierzeniu autorów nowelizacji ustawy jest to raczej instrument uzgadniania wspólnych celów wyznaczonych w stosunku do określonego terytorium oraz koordynacji podejmowanych zarówno przez rząd, jak i samorząd działań prorozwojowych. Kontrakt terytorialny nie jest bowiem umową przekazującą środki finansowe, a jedynie umową wskazującą uzgodnione cele rozwojowe, sposoby ich osiągania, źródła finansowania (krajowe środki publiczne, środki unijne, środki jednostek samorządu terytorialnego – nie tylko wojewódzkie, ale również powiatów, gmin), warunki, w jakich możliwa jest realizacja działań rozwojowych w regionie (np. działania na poziomie krajowym). Tak zdefiniowany kontrakt terytorialny powinien obejmować działania realizowane na poziomie krajowym (przez poszczególne resorty wskazane w kontrakcie terytorialnym)

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006, nr 227, poz. 1658.

oraz na poziomie regionalnym (działania, które realizują różne jednostki samorządu terytorialnego – województwo, powiat, gmina)<sup>3</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wzajemnych zależności pomiędzy nowelizowanym systemem zarządzania rozwojem kraju, czyli dokumentami strategicznymi, programami i planami tworzonymi na poziomie Rady Ministrów, a polityką rozwoju prowadzoną na poziomie samorządu województwa, powiatu czy gminy.

## 2. Strategia i polityka gospodarcza a polityka rozwoju

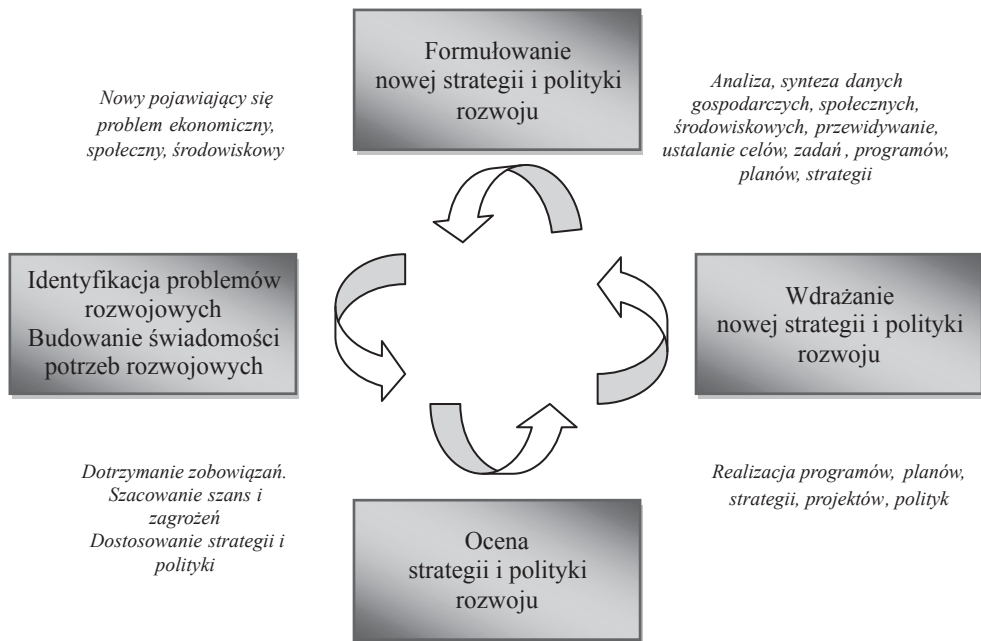
W latach polskiej transformacji termin „strategia” pojawił się w obiegu jako substytut skompromitowanego terminu „plan”. Pierwsze zastosowanie tego terminu w nowej rzeczywistości ustrojowej to dokument pt. „Przesłanki wyboru długookresowej strategii rozwoju kraju. Uwarunkowania; dylematy; opcje”, zaakceptowany przez Radę Ministrów w lipcu 2000 r. Po kilkuletnim okresie pełnego triumfu neoliberalnej idiosynkrazji do jakkolwiek nazywanego planowania, termin „strategia” pojawia się w tytule średniookresowego programu działania rządu „Strategia dla Polski” (1994 r.). W aneksie do tego programu pojawia się rozdział pt. „Rozwój regionalny”. W 1999 r. zaakceptowana została przez Radę Ministrów „Narodowa strategia rozwoju regionalnego na lata 2000-2006”, jako jeden z sześciu dokumentów tzw. sektorowych, stanowiących efekt prac nad Wstępnym narodowym planem rozwoju. W ten sposób termin „strategia” w odniesieniu do rozwoju regionalnego wszedł do oficjalnego kręgu pojęć stosowanych w planowaniu rozwoju. Termin „plan” natomiast powrócił do dokumentów rządowych na mocy wytycznych Komisji Europejskiej po integracji Polski z UE<sup>4</sup>. Zarządzanie strategiczne gospodarką narodową według literatury przedmiotu jest rozumiane jako proces informacyjno-decyzyjny, który jest wspomagany funkcjami planowania, organizacji, motywacji i kontroli. Jego celem jest rozstrzygnięcie o kluczowych problemach w działalności państwa, jego instytucji oraz o jego przetrwaniu i rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływań otoczenia i kluczowych czynników własnego potencjału wytwórczego<sup>5</sup>. Zarządzanie strategiczne rozwojem jest zatem zorientowane z jednej strony na działalność globalną, a z drugiej na szczególnie newralgiczne sfery działalności, które ze względu na swoją wyjątkowość mają zasadnicze znaczenie dla całego kraju. Ten podział został przyjęty ze względu na to, że kluczowe problemy funkcjonowania kraju dotyczą podstawowych dziedzin aktywności całej gospodarki oraz wyodrębnionych w niej strategicznych branż lub jednostek organizacyjnych. Model

<sup>3</sup> Zasoby Internetu, [www.samorzad.lex.pl](http://www.samorzad.lex.pl) [17.03.2012].

<sup>4</sup> A. Pyszkowski, *Planowanie strategiczne jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Warszawa 2003, s. 1-4; Zasoby Internetu, [www.samorzad.lex.pl](http://www.samorzad.lex.pl)...

<sup>5</sup> *Encyklopedia zarządzania*, [http://mfiles.pl/pl/index.php/Definicja\\_zarz%C4%85dzania\\_strategicznego](http://mfiles.pl/pl/index.php/Definicja_zarz%C4%85dzania_strategicznego) [17.03.2012].

zarządzania strategicznego gospodarką narodową w literaturze przedstawiany jest przeważnie w postaci cyklu: analiza → planowanie → wdrażanie → ocena, która w kolejnej fazie przyjmuje postać korekty planów lub strategii. Przedstawia to rys. 1.



**Rys. 1.** Model zarządzania strategicznego gospodarką narodową

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu używanego w programach rozwoju ekonomicznego ONZ (UNEP 1994).

Natomiast pochodzące z języka greckiego słowo *politike* oznaczające sztukę rządzenia państwem jest źródłosłowem powszechnie używanego, także w języku polskim, pojęcia polityka. Według B. Winiarskiego, jeśli uzupełni się rzeczownik polityka odpowiednio dobranym przymiotnikiem, określi się bliżej przedmiot, czyli rodzaj spraw, których interesująca nas działalność dotyczy<sup>6</sup>. I tak przedmiotem *polityki gospodarczej* jest całokształt zagadnień związanych z szeroko rozumianym procesem gospodarowania, a więc z produkcją i alokacją dóbr i usług, kształtowaniem systemu pieniężnego, wykorzystaniem zasobów naturalnych, zarządzaniem kapitałem społecznym, zarządzaniem wiedzą<sup>7</sup>. Definicje tego pojęcia stosowane w polskiej literaturze ekonomicznej wyjaśniają je w sposób węższy lub szerszy.

<sup>6</sup> B. Winiarski, *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1992, s. 11; J. Bis, W. Zasadzki, *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo „Ekstat”, Szczecin 2001, s. 1-2.

<sup>7</sup> Przez długi okres używano określenia „polityka ekonomiczna” zamiennie (jako równoznaczne) z określeniem „polityka gospodarcza”.

Na przykład K. Secomski stwierdza, że przez politykę ekonomiczną należy rozumieć działalność państwa polegającą na określeniu bieżących i perspektywicznych celów społeczno-gospodarczych oraz ich realizacji na podstawie poznanych praw ekonomicznych i społecznych oraz za pomocą metod i środków zgodnych z zasadą racjonalnego gospodarowania<sup>8</sup>. W podobnym duchu o polityce ekonomicznej wypowiadał się także O. Lange, jednocześnie eksponując związek przyczynowo-skutkowy między wytyczonymi przez państwo celami a wybranymi do ich realizacji środkami, pisząc, że polityka polega na wykorzystaniu praw ekonomicznych do osiągnięcia zamierzonych celów. Uważał bowiem, że ekonomia polityczna, albo inaczej ekonomia społeczna, jest nauką o społecznych prawach rządzących produkcją i podziałem materialnych środków zaspokojenia potrzeb ludzkich. Sposób działania polityki ekonomicznej polega na wprowadzeniu do rzeczywistości przyczyn, które zgodnie z prawami ekonomicznymi wywołują skutki stanowiące cel polityki ekonomicznej<sup>9</sup>.

*Polityka gospodarcza* to zatem subdyscyplina ekonomii opisująca i wyjaśniająca sposoby świadomego oddziaływania państwa na gospodarkę, za pomocą określonych narzędzi (instrumentów) i środków, dla osiągnięcia celów założonych przez podmioty polityki gospodarczej w otoczeniu uwarunkowań doktrynalnych, wewnętrznych (związanych z danym krajem) i zewnętrznych (poza nim)<sup>10</sup>. Polityka gospodarcza jest nauką stosowaną ekonomii i formą praktyki gospodarczej państwa. Dzieli się ją zatem na teorię i praktykę. Nie opiera się ona wyłącznie na wiedzy z zakresu ekonomii pozytywnej, przyjmując często formę odpowiednią do przekonań politycznych na gospodarkę rządzącej większości parlamentarnej. W przeciwieństwie do teorii ekonomii, polityka gospodarcza wymaga uwzględnienia wiedzy z zakresu socjologii, politologii czy nawet dziennikarstwa (media również oddziałują na kształt polityki gospodarczej). Polityka gospodarcza stanowi często narzędzie realizacji programu społecznego poszczególnych partii politycznych; jest jedną z kilku głównych polityk państwa, takich jak: polityka zagraniczna, polityka społeczna, polityka obronności, polityka ekologiczna. Dzieli się na: politykę makroekonomiczną, politykę mezoekonomiczną i politykę mikroekonomiczną. W tym kontekście specyficzną rolę odgrywa polityka rozwoju.

*Polityka rozwoju* to 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. Obejmuje więc węzłowe obszary tematyczne, zarówno te będące w zakresie odpowiedzialności poszczególnych resortów, jak i te, które są obszarami ponadresortowymi. Na politykę rozwoju składają się więc polityki publiczne odno-

<sup>8</sup> K. Secomski, *Elementy polityki ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1970, s. 26.

<sup>9</sup> O. Lange, *Ekonomia polityczna*, PWE, Warszawa 1969, t. 1, s. 190.

<sup>10</sup> Zasoby Internetu, [www.pl.wikipedia.org](http://www.pl.wikipedia.org) [16-03-2012].

szące się do poszczególnych sektorów oraz dziedzin, regionów i przestrzeni. Istotne dla jej realizacji jest zapewnienie, aby wszystkie polityki publiczne były spójne względem siebie, a ich zakresy się uzupełniały. Politykę rozwoju w Polsce prowadzi Rada Ministrów oraz jednostki samorządu terytorialnego (wojewódzkie, powiatowe, gminne) w ramach ich kompetencji na podstawie zatwierdzonej strategii rozwoju, za pomocą programów służących osiągnięciu celów strategicznych z wykorzystaniem środków publicznych.

Celem zapewnienia efektywnej koordynacji jej programowania i wdrażania, a także strategicznego monitorowania i oceny instrumentów realizacji zarządzeniem nr 21 Prezesa Rady Ministrów z 11 marca 2009 r. powołano – usytuowany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju (KK). Główne jego zadania polegają na wytyczaniu kierunków w zakresie polityki rozwoju i programowania strategicznego, monitorowania i oceny realizowanych instrumentów polityki rozwoju. Komitet prowadzi stały monitoring realizacji działań rozwojowych kraju oraz dokonuje okresowej oceny skuteczności i efektywności polityk publicznych, na podstawie której są formułowane i przyjmowane określone rekomendacje<sup>11</sup>. Realizowana polityka rozwoju jest zatem konsekwencją wyboru określonej strategii rozwoju. Realizuje się ją za pomocą strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych, planów wykonawczych oraz programów operacyjnych<sup>12</sup>. Zgodnie z najnowszym projektem nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przez politykę 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 lub lokalnej. Celami każdej polityki rozwojowej są sprawiedliwość, efektywność oraz integracja społeczna, która odnosi się do wielowymiarowych aspektów dobrobytu człowieka, oraz pełne wykorzystanie potencjału, który jest atrybutem efektywności.

### 3. Zintegrowany system zarządzania rozwojem kraju

Model ustrojowy krajów należących do Unii Europejskiej oparty jest na społecznej gospodarce rynkowej, a jednym z jego fundamentów jest założenie o decentralizacji zarządzania systemem społeczno-gospodarczym kraju. Różna jest przy tym w poszczególnych krajach struktura administracji publicznej i regionów administracyjnych, które dysponują też różnym zakresem odpowiedzialności i uprawnień. W Polsce po roku 1999 przyjęto trójszczeblowy model organizacji państwa oparty

<sup>11</sup> [http://www.mrr.gov.pl/rozwój\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/System\\_zarzadzania\\_rozwojem/Strony/System\\_zarzadzania\\_rozwojem.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwój_regionalny/Polityka_rozwoju/System_zarzadzania_rozwojem/Strony/System_zarzadzania_rozwojem.aspx) [16-03-2012].

<sup>12</sup> J. Stacewicz, *Polityka gospodarcza*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1998, [www.pl.wikipedia.org](http://www.pl.wikipedia.org) [17.03.2012].

na samorządowych jednostkach władzy terytorialnej<sup>13</sup>. Duże województwa realizują swoją politykę regionalną w porozumieniu z organami rządowymi, głównie przez realizację Regionalnych Strategii Rozwoju (RSR) oraz Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Powiaty natomiast wykonują zadania lokalne w sferze usług publicznych. Na najniższym poziomie są gminy – są one podstawowym szczeblem władztwa obywatelskiego o szerokich zadaniach własnych i zleconych. Reforma podziału kompetencji i odpowiedzialności przyjęła zasadę subsydiarności, czyli przypisania każdemu szczeblowi samorządu najbardziej optymalnych dla niego zadań, tak aby decyzje poszczególnych struktur spełniały oczekiwania społeczne. Władza lokalna nie ma kompetencji ustawodawczych i innych atrybutów przypisanych suwerenności państwowej. Choć część uprawnień, także w formie zadań zleconych, władza centralna przekazuje samorządom. Warunkiem powodzenia takiego modelu ustrojowego jest gwarancja samodzielności i odpowiednie uprawnienia własnościowe lokalnych podmiotów władzy, a ponadto dysponowanie własnym budżetem wyposażonym w środki finansowe dla realizacji odpowiedniej polityki gospodarczej i społecznej<sup>14</sup>. Obecnie funkcjonujący model strategicznego zarządzania rozwojem kraju opiera się na czterostopniowej piramidzie: nadrzędną rolę odgrywa Długookresowa strategia rozwoju kraju (DSRK) zbudowana na podstawie analitycznego dokumentu „Polska 2030” opracowanego przez zespół doradców premiera. Kolejny poziom tej piramidy stanowi Średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK), określająca polskie cele rozwojowe do roku 2020. Długo- i średniookresowa strategia spójne są z kolei z dziewięcioma strategiami rozwoju opracowanymi i realizowanymi przez właściwych ministrów, a obejmującymi najważniejsze dziedziny polityki społeczno-gospodarczej, w tym Krajową strategię rozwoju regionalnego (KSRR) uzupełniającą perspektywę rozwojową o elementy terytorialne. Całość systemu uzupełniają spójne z wymienionymi strategiami strategie rozwoju regionów, powiatów i gmin. Główną rolę w koordynacji systemu odgrywa Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Ten nowy paradygmat zarządzania rozwojem daje więcej kompetencji samorządom, zapewniając jednocześnie koordynację działań i optymalizację systemu.

#### 4. Zrównoważony rozwój na poziomie regionów

Zrównoważony rozwój na poziomie regionów łączy się ściśle z ich rozwojem społeczno-gospodarczym oraz konkurencyjnością. Uwarunkowania takiego rozwoju można podzielić na zewnętrzne (polityka państwa, polityka UE, procesy globalizacji i integracji itp.) i wewnętrzne (potencjał przyrodniczy, ekonomiczny, społeczny i ich

<sup>13</sup> J. Hausner, *Dwa modele rozwoju regionalnego Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10, s. 10.

<sup>14</sup> G. Spychalski, *Mezoeconomiczne aspekty kształtowania rozwoju obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 87-88.

wykorzystanie). Generalnie można przyjąć, że trzy podstawowe wymiary rozwoju zrównoważonego (ekologiczny, społeczny i ekonomiczny<sup>15</sup>) pokrywają się z głównymi czynnikami rozwoju regionalnego podawanymi w literaturze przedmiotu czy też z determinantami konkurencyjności. Można zatem przyjąć, że rozwój regionalny oznacza proces prowadzący do osiągnięcia trwałego wzrostu społeczno-gospodarczego, w tym do poprawy jakości życia i zwiększenia konkurencyjności regionu. Zależy on od takich czynników, jak: zasoby naturalne regionu (gleby, woda, ukształtowanie terenu, surowce leśne i rolnicze itp.), jego walory przyrodnicze (mikroklimat, krajobrazy i inne), zasoby pracy, kapitał społeczny, umiejętności i wynikające z nich działania władz lokalnych i regionalnych, zagospodarowanie komunikacyjne, kapitał inwestycyjny, przedsiębiorstwa działające w regionie, potencjał produkcyjny i usługowy, zewnętrzne źródła finansowania, rozmiar rynku wewnętrznego i jego dostępność oraz międzynarodowa sytuacja gospodarcza i możliwości współpracy międzyregionalnej lub międzynarodowej. Konkurencyjność regionów jest natomiast ich zdolnością do uzyskania pewnego, relatywnie wysokiego poziomu zatrudnienia i dochodów w warunkach konkurencji międzynarodowej lub też właściwością silnie związaną z zasobami występującymi w regionie oraz umiejętnością racjonalnego ich wykorzystania. Jest ona także łączona z atrakcyjnością regionów, umiejętną promocją, adaptacyjnością i zdolnością do absorpcji wiedzy z otoczenia<sup>16</sup>.

## 5. Podsumowanie

Rozwój gospodarczy kraju, a tym samym również poszczególnych jego regionów, wiąże się z systematyczną długofalową i masową poprawą materialnych warunków jakości życia jego społeczeństwa, tzn. poprawą warunków i dostępu w sferze: żywienia, pracy, zdrowia, opieki zdrowotnej, bezpieczeństwa, ubrania, mieszkania, wyposażenia mieszkań, turystyki i rekreacji, środków transportu i łączności, dostępności do rozmaitych usług, wysokości wynagrodzeń, bezpieczeństwa emerytury itp., czyli w sumie umiarkowanej i rozsądnej, ale na przyzwoitym poziomie realizowanej przez społeczeństwo konsumpcji. Takie potoczne ujęcie rozwoju i zarządzania rozwojem wydaje się właściwe, bo wyraża ono to, czego ludzie oczekują – jako konsumenci i obywatele – od gospodarki i od kraju, w którym żyją i mieszkają, a oczekują *dobrej jakości życia*. To właśnie tę dobrą jakość życia ma zapewnić skuteczna realizacja, monitoring i ewaluacja systemu zarządzania rozwojem kraju przez realizację strategii i odpowiednich polityk. Jeśli społeczeństwo jest zadowolone ze sposobu rządzenia swoim krajem przez władze, to rośnie w nim nie tylko poczucie bez-

<sup>15</sup> W niektórych modelach pojawia się czwarty element – ład przestrzenny (por. model J. Kołodziejskiego). W innych publikacjach jednak uwarunkowania przestrzenne są utożsamiane z przyrodniczymi lub też mówi się wprost o wymiarze środowiskowo-przestrzennym.

<sup>16</sup> H. Kruk, *Zrównoważony rozwój regionów – ujęcie teoretyczne*, [w:] B. Kryk, *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju*, Szczecin 2011, s. 213.



pieczeństwa, ale i optymizm patrzenia w przyszłość. Rośnie w nim także duma narodowa i poczucie tożsamości i wspólnoty, a te wartości są obecnie, w dobie globalizacji, nie mniej ważne niż zapewniony codzienny chleb i praca.

## Literatura

- Bieńkowska E., *Strategicznie dla rozwoju* [w:] *Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Bis J., Zasadzki W., *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo „Ekstat”, Szczecin 2001.
- Encyklopedia zarządzania*, [http://mfiles.pl/pl/index.php/Definicja\\_zarz%C4%85dzania\\_strategicznego](http://mfiles.pl/pl/index.php/Definicja_zarz%C4%85dzania_strategicznego) [17.03.2012].
- Hausner J., *Dwa modele rozwoju regionalnego Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10. [http://www.mrr.gov.pl/rozwój\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/](http://www.mrr.gov.pl/rozwój_regionalny/Polityka_rozwoju/) [16-03-2012].
- Kruk H., *Zrównoważony rozwój regionów – ujęcie teoretyczne*, [w:] B. Kryk, *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju*, Szczecin 2011.
- Lange O., *Ekonomia polityczna*, PWE, Warszawa 1969, t. 1.
- Pyszkowski A., *Planowanie strategiczne jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Warszawa 2003, s. 1-4, [www.samorząd.lex.pl](http://www.samorząd.lex.pl) [17.03.2012].
- Secomski K., *Elementy polityki ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1970.
- Spychalski G., *Mezoeconomiczne aspekty kształtowania rozwoju obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
- Stacewicz J., *Polityka gospodarcza*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1998, [www.pl.wikipedia.org](http://www.pl.wikipedia.org) [17.03.2012].
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006, nr 227, poz. 1658.
- Winiarski B., *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1992, s.11.
- Zasoby Internetu, [www.samorząd.lex.pl](http://www.samorząd.lex.pl) [17.03.2012].
- Zasoby Internetu, [www.pl.wikipedia.org](http://www.pl.wikipedia.org) [16-03-2012].

## DEVELOPMENT POLICIES AND STRATEGIES AGAINST THE BACKGROUND OF THE SYSTEM OF DEVELOPMENT MANAGEMENT OF POLAND

**Summary:** The aim of the article is to present mutual dependence among being just amended system of development management of the country that is strategic documents; programs and plans created at the level of the cabinet of ministers versus strategies and policies of development run at the level of local governments of voivodeships, and particularly the influence of these strategic documents, plans and programs on real possibilities of regions development.

**Keywords:** strategy, regional development, development policy, development management.