

EKONOMIA ECONOMICS

4(16) • 2011



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Redaktor Wydawnictwa: *Aleksandra Śliwka*
Redaktor techniczny: *Barbara Łopusiewicz*
Korektor: *Justyna Mroczkowska*
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: *Beata Dębska*

Publikacja jest dostępna na stronie 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

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 2080-5977 (Ekonomia)

ISSN 1899-3192 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu)

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Nakład: 200 egz.

Spis treści

| | |
|---|-----|
| Wstęp | 9 |
| Ewa Pancer-Cybulska: Społeczna odpowiedzialność terytorium w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju | 11 |
| Sebastian Bobowski: Ewolucja polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020 | 29 |
| Mirosława Klamut: Nowe mechanizmy realizacji spójności terytorialnej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020 | 41 |
| Grażyna Adamczyk-Łojewska: Problemy konwergencji i dywergencji ekonomicznej na przykładzie krajów Unii Europejskiej, w tym Polski | 57 |
| Urszula Markowska-Przybyła: Integracja a konwergencja realna. Konwergencja regionalna w Polsce według klasycznych i alternatywnych metod badań | 77 |
| Małgorzata Markowska, Danuta Strahl: Klasyfikacja dynamiczna unijnych regionów ze względu na poziom charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT) | 97 |
| Małgorzata Markowska: Klasyfikacja regionów UE ze względu na dynamikę charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT) | 119 |
| Bernadeta Baran: Kierunki zmian w zakresie polityki socjalnej w krajach UE | 139 |
| Leszek Cybulski: Realizacja unijnej polityki zatrudnienia w Polsce | 151 |
| Joanna Jakubowska: Polsko-niemiecki rynek pracy po 1 maja 2011 r. – analiza sytuacji, skutki i prognozy | 168 |
| Agata Chlebicka: Kryzys modelu multikulturalizmu – przegląd wybranych problemów rynku pracy na przykładzie Holandii | 180 |
| Maciej Żmuda: Strategia Europa 2020 jako plan rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej | 200 |
| Artur Szmaciarski: Współpraca energetyczna Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej na tle unijnej polityki energetycznej | 211 |
| Alicja Lindert-Zyznarska: Instrumenty finansowe wspierania rozwoju regionów w perspektywie finansowej 2014-2020 | 226 |
| Jan Borowiec: Polityka pieniężna w Polsce i w strefie euro – analiza porównawcza | 238 |
| Jarosław Czaja: Działania Rządu RP umożliwiające dostosowanie do zmienności kursów walut | 254 |
| Agnieszka Tkaczyszyn: Nowy kształt struktury instytucjonalnej nadzoru bankowego w Unii Europejskiej | 272 |
| Alina Bartosiewicz: Dokapitalizowanie instytucji finansowych w świetle przepisów o konkurencji Unii Europejskiej | 288 |

| | |
|--|-----|
| Waldemar Piotr Gil: Międzynarodowa sprawozdawczość finansowa europejskim językiem biznesu | 305 |
| Magdalena Broszkiewicz: Proces konwergencji regulacji ładu korporacyjnego na rynkach kapitałowych krajów Unii Europejskiej | 325 |
| Wawrzyniec Michalczyk: Perspektywy przystąpienia kolejnych krajów do strefy euro | 339 |
| Marta Wincewicz-Bosy: Logistyka i eurologistyka jako elementy systemu integracji międzynarodowej w gospodarce światowej | 353 |
| Łukasz Olipra: Tanie linie lotnicze – nowa „jakość” w przewozach lotniczych w Unii Europejskiej | 368 |
| Joanna Michalczyk: Przemiany w polskim przemyśle spożywczym po akcesji do Unii Europejskiej | 387 |
| Franciszek Kapusta: Drobiarstwo mięsne w Polsce i jego powiązania z rynkiem Unii Europejskiej | 398 |
| Zbigniew Piepiora: Rola Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom katastrof naturalnych | 412 |
| Marcin Nowik: Wpływ Traktatu Lizbońskiego na kształt współpracy rozwojowej pomiędzy Unią Europejską a krajami AKP | 423 |
| Andrzej Raszkowski: Program TACIS w państwach postsowieckich | 436 |
| Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov: The main directions of international co-operation in the sphere of higher education | 446 |
| Nikita Nikiforov: Политические аспекты вхождения стран Балтии в Болонский процесс | 458 |
| Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera: Erasmus – nowy wymiar studiowania. Realizacja Programu LLP Erasmus na wrocławskich uczelniach w latach 2002-2011 | 471 |

Summaries

| | |
|---|----|
| Ewa Pancer-Cybulska: Social territorial responsibility in the light of sustainable development concept | 28 |
| Sebastian Bobowski: Evolution of EU Cohesion Policy in years 2014-2020 | 40 |
| Mirosława Klamut: New mechanisms of territorial cohesion realization in “National Strategy for Regional Development during the period 2010-2020” | 56 |
| Grażyna Adamczyk-Łojewska: Problems of economic convergence and divergence on the example of the European Union countries, including Poland | 76 |

| | |
|---|-----|
| Urszula Markowska-Przybyła: Integration versus real convergence. Regional convergence in Poland according to classical and alternative methods of research | 96 |
| Małgorzata Markowska, Danuta Strahl: Dynamic classification of EU regions with regard to innovation characteristics level (regarding INPUT) | 118 |
| Małgorzata Markowska: Classification of EU regions by the dynamics of innovation characteristics (regarding INPUT) | 137 |
| Bernadeta Baran: Directions of changes in social policy of the European Union states | 150 |
| Leszek Cybulski: Accomplishment of the European Union's employment policy in Poland | 167 |
| Joanna Jakubowska: Polish-German labour market after May 1, 2011 – analysis of the situation, implications and forecasts | 179 |
| Agata Chlebicka: Crisis of multiculturalism – an overview of labour market's chosen problems on the example of the Netherlands | 198 |
| Maciej Żmuda: Europe 2020 strategy as a plan of socio-economic growth of the European Union | 210 |
| Artur Szmaciarski: Energy cooperation of the European Union and the Russian Federation against the background of EU energy policy | 225 |
| Alicja Lindert-Zyznarska: Financial instruments supporting regional development in the financial perspective 2014-2020 | 237 |
| Jan Borowiec: Monetary policy in the euro zone and in Poland – a comparative analysis | 253 |
| Jarosław Czaja: Actions of Polish government enabling the adjustment to volatility of exchange rates | 271 |
| Agnieszka Tkaczyszyn: New shape of institutional structure of banking supervision in the European Union | 287 |
| Alina Bartosiewicz: Recapitalisation of financial institutions in the light of the European Union competition law | 304 |
| Waldemar Piotr Gil: International financial reporting as the European business language | 324 |
| Magdalena Broszkiewicz: Convergence process of corporate governance regulations on capital markets of the European Union member states | 337 |
| Wawrzyniec Michalczyk: Perspectives of accession another countries accession to the euro zone – an overview | 352 |
| Marta Wincewicz-Bosy: Logistics and eurologistics as the elements of the system of international integration in the global economy | 367 |
| Łukasz Olipra: Low cost airlines – a new “quality” in the air transport in the European Union | 386 |
| Joanna Michalczyk: Changes in Polish food industry after the accession to the European Union | 397 |

| | |
|---|-----|
| Franciszek Kapusta: Poultry meat production in Poland and its relation with the European Union market | 411 |
| Zbigniew Piepióra: The role of the European Union in counteracting the results of natural disasters | 422 |
| Marcin Nowik: The impact of the Lisbon Treaty on the EU – ACP states development cooperation | 435 |
| Andrzej Raszkowski: TACIS programme in post-Soviet countries | 445 |
| Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov: Główne determinanty międzynarodowej współpracy w zakresie szkolnictwa wyższego | 457 |
| Nikita Nikiforov: Political aspects of joining the Bologna Process by the Baltic states | 470 |
| Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera: Erasmus – new dimension of studying. Implementation of LLP Erasmus at Wrocław's universities in 2002-2011 | 489 |

Mirosława Klamut

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

NOWE MECHANIZMY REALIZACJI SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ W KRAJOWEJ STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO DO ROKU 2020

Streszczenie: W artykule przedstawiono nowe możliwości realizacji spójności terytorialnej, społecznej i gospodarczej w kontekście V raportu Komisji Europejskiej „Inwestowanie w przyszłość Europy”. W tym kontekście bada się również czynniki rozstrzygające o efektywności i skuteczności realizacji celów nowej „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Polski 2010-2020”. Strategia silnie ukierunkowuje interwencję publiczną na wzmocnienie zdolności regionów do konkurencyjności jako jednego z ważnych czynników decydujących o wzroście gospodarczym, produktywności i wydajności pracy we wszystkich regionach unijnych.

Słowa kluczowe: polityka spójności Unii Europejskiej, konkurencyjność, regiony problemowe, inwestycje publiczne.

1. Wprowadzenie. Spójność terytorialna – nowy cel polityki spójności

Od uchwalenia Strategii lizbońskiej zarówno rządy, jak i Parlament Unii Europejskiej (UE) w coraz szerszym zakresie zajmują się oceną inicjatyw, które wywodzą się z polityki unijnej oraz porozumień międzynarodowych. Dyskusja nad efektywnością ich funkcjonowania wskazuje, że potrzebne są nowe rozstrzygnięcia w wielu ważnych dziedzinach rozwoju gospodarczego i społecznego, lepiej wykorzystujące wiedzę i umiejętności społeczeństw krajów członkowskich [*Green Paper...* 2008].

Również polski rząd odniósł się do kwestii proponowanych reform w sprawie przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r. [*Polityka spójności...* 2009, s. 9-11]. W dokumencie z marca 2008 r. stwierdza m.in., że „polityka spójności powinna stać się instrumentem realizacji priorytetów prorozwojowych całej Wspólnoty, przy zachowaniu jej ukierunkowania na wyrównanie poziomu rozwoju regionów i państw członkowskich UE” oraz że „Charakterystyczne dla polityki spójności zintegrowane podejście sprawia, że właśnie ta polityka może stać się skutecznym instrumentem zwiększania potencjału rozwojowego i konkurencyjno-

ści globalnej wszystkich europejskich regionów”. Ponadto w tym ważnym dokumencie polski rząd opowiada się za polityką spójności skupiającą się na przedsięwzięciach budujących europejską wartość dodaną.

Następny dokument rządu polskiego (z lutego 2009 r.) zawiera ocenę Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej oraz precyzuje najważniejsze z punktu widzenia Polski zagadnienia wymagające ustalenia [*Spójność terytorialna...* 2009, s. 33-46]. Stwierdza się w nim, „iż celem osiągnięcia spójności terytorialnej nie powinno być jedynie niwelowanie różnic, lecz także zapewnienie mechanizmów, dzięki którym możliwy będzie rozwój konkurencyjności w oparciu o potencjał endogeniczny wszystkich terytoriów, oraz przepływ i absorpcja innowacji, tworzonych w ośrodkach wzrostu na pozostałe obszary. Ponadto cele osiągnięcia spójności terytorialnej powinny wynikać z analizy układów funkcjonalnych, aby dążyć do takiego powiązania terytoriów, które pozwala na swobodne korzystanie z zasobów i przemieszczanie ludzi zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego”. Dokument ten zwraca uwagę, „że najważniejszym elementem związanym ze spójnością jest przede wszystkim ujęcie funkcjonalne powiązań i relacji pomiędzy elementami tworzącymi terytorium, powiązania funkcjonalne oraz koordynacja polityk posiadających wpływ terytorialny”.

Odnosząc się do nowej perspektywy finansowej, stanowisko rządu zwraca uwagę, że należy rozważyć możliwość wsparcia obszarów funkcjonalnych, takich jak obszary metropolitalne, miasta razem z ich otoczeniem oraz obszary wiejskie. Podejście to wymaga, aby polityka realizująca proces osiągnięcia spójności terytorialnej przechodziła od interwencji w administracyjnie wyodrębnionych układach terytorialnych do interwencji w obszarach funkcjonalnych¹.

2. Uwarunkowania realizacji spójności terytorialnej w UE w kontekście V raportu „Inwestowanie w przyszłość Europy”

Proponowane w trakcie debaty nad unijną polityką spójności nowe rozwiązania jej prowadzenia zostały pozytywnie ocenione przez Komisję Europejską i znalazły potwierdzenie w V raporcie „Inwestowanie w przyszłość Europy”, który jako raport pierwszy dodaje spójność terytorialną do celów spójności gospodarczej i społecznej. W raporcie w rozszerzonym zakresie przedstawiono wyniki analiz regionalnych dysproporcji gospodarczych, które wskazują na uderzające różnice pomiędzy regionami, począwszy od produktywności, wydajności pracy, dostępu do usług, zdolności do tworzenia miejsc pracy oraz do edukacji. Stwierdza się tu, że „aby osiągnąć rzeczywisty postęp na drodze realizacji celów inteligentnego i przyjaznego środowiska rozwoju sprzyjającego integracji społecznej, należy ograniczyć wymienione dysproporcje regionalne [*Inwestowanie w przyszłość...*

¹ Stanowisko to jest zgodne z [*Strategiczne wytyczne...* 2007].

2010, s. XII]. Komisja Europejska uważa, że również w ramach realizacji strategii „Europa 2020” proces ten powinien być realizowany we wszystkich regionach bez względu na to, czy należą one do czołówki badawczej w dziedzinie generowania innowacji czy też wchodzą w skład dużej grupy wyraźnie zapóźnionej w zakresie inwestowania w B+R+T (BRT). Z analiz wynika, że zaledwie jeden region na dziesięć osiągnął cel (określony w strategii „Europa 2020”), polegający na inwestowaniu 3% PKB w BRT. Większość regionów (według opinii Komisji) potrzebuje wspierania inwestycji w zdolność przedsiębiorstw do przyswojenia praktyk innowacyjnych i szkolenia zasobów pracy, jak również w umacnianiu powiązań pomiędzy prywatnymi przedsiębiorcami, ośrodkami badawczymi a rządem (zgodnie z modelem potrójnej spirali) [*Inwestowanie w przyszłość...* 2010, s. XIII]. Wyniki analiz wyraźnie wskazują, że UE potrzebuje nie tylko innowacji w szerokim znaczeniu, ale i wzrostu inwestycji w edukację, szkolenie i kształcenie przez całe życie.

Ten ambitny program wpisujący się w strategię „Europa 2020” wymaga koordynacji polityki spójności z innymi unijnymi rodzajami polityki, mającymi znaczny wpływ na osiąganie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego na poziomie zarówno krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Raport zwraca uwagę na znaczenie silnej współpracy poziomu krajowego, regionalnego oraz lokalnego w zakresie zwiększenia produktywności i konkurencyjności dla rozwoju Unii Europejskiej. Potwierdzają to również wyniki dodatniej korelacji pomiędzy tempem wzrostu inwestycji publicznych a tempem wzrostu gospodarczego. Oznacza to, że inwestycje publiczne mają kluczowe znaczenie nie tylko dla poprawy sytuacji słabiej rozwiniętych regionów. Nie może to dziwić, ponieważ dwie trzecie wszystkich inwestycji publicznych wdrażane jest przez regionalne i lokalne władze na obszarze Unii [*Inwestowanie w przyszłość...* 2010, s. XXI]. Dzięki tym inwestycjom możliwe jest kształtowanie przewag konkurencyjnych oraz stymulowanie endogenicznego rozwoju w układzie terytorialnym. Oznacza to, że inwestycje publiczne słabszych członków Unii w ramach polityki spójności przyczyniają się do wzrostu produkcji, handlu, eksportu, budowy miejsc pracy. Generują zatem korzyści, z których czerpią członkowie dokonujący netto nakładów finansowych na rozwój słabszych regionów.

Zamieszczone w V raporcie wyniki analiz, dotyczące wykorzystania środków finansowych, którymi dysponuje polityka spójności w zakresie realizacji celu zarówno „Konwergencja”, jak i „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”, wskazują na wiele pozytywnych efektów w zakresie osiągnięcia zrównoważonego i trwałego wzrostu gospodarczego. Nie oznacza to jednak, że zaangażowania Wspólnoty w przyspieszenie wzrostu gospodarczego oraz spójności gospodarczej i społecznej nie można osiągnąć na poziomie wyższej efektywności. Dokładne ilościowe ustalenie wysokości tego wpływu jest jednak problematyczne przede wszystkim z tego tytułu, że nie wszystkie efekty są możliwe do ilościowego określenia zarówno

w krótkim, jak i długim czasie, ale również dlatego, że nie jest możliwa dokładna wycena relacji między nakładami a efektami. Część efektów jest wynikiem synergicznego działania różnych rodzajów nakładów ponoszonych i dających efekty w różnym czasie.

Na trudności jakościowej oceny wydatkowania środków *ex post* z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w latach 2000-2006 wskazuje Komisja Europejska w V raporcie. Zwraca uwagę, że przeprowadzenie takiej oceny wymagało monitorowania ok. 29 500 wskaźników z 382 programów oraz badania 105 dogłębnych studiów przypadków. Również ocena Europejskiego Funduszu Społecznego nie mogła być przeprowadzona na podstawie szczegółowego zbadania wkładu funduszu w realizację 328 programów objętych celami 1, 2 i 3. Nie oznacza to jednak, że statystyki prowadzone na poziomie regionalnym nie odnotowują zmian wskazujących na wzrost PKB, innowacyjności, wydajności pracy, produktywności wykorzystania środków, którymi dysponowały programy, czy też wsparcia ilościowego dla zwiększenia konkurencyjności gospodarki regionalnej [*Inwestowanie w przyszłość...* 2010, s. 204-206]. Na przykład przeprowadzone badania, dotyczące skuteczności polityki spójności w latach 2007-2010, zwróciły uwagę, że Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego dostarcza ważnego wsparcia finansowego dla polityki BRT oraz innowacji w całej Unii. Ten sam fundusz w sposób bardziej rygorystyczny oddziałuje również na wymagania w zakresie budowy strategii regionalnych, silnie ukierunkowując je na budowę instytucji i rozwój zasobów ludzkich podnoszących możliwość absorpcji i dyfuzji innowacji w regionach [*Inwestowanie w przyszłość...* 2010, s. 212].

Odnosząc się do efektów działań polityki spójności, należy zwrócić uwagę, że coraz większe znaczenie przydaje ona oddziaływaniu pośredniemu: tj. doradztwu dla przedsiębiorstw, tworzeniu sieci kontaktów, klastrów czy inkubatorów innowacji. Praktyka funkcjonowania polityki spójności wskazała, że są one nie mniej ważne w zakresie generowania pozytywnych efektów niż bezpośrednia pomoc finansowa (dotacja) czy też finansowanie dłużne lub udziałowe. Udział środków przeznaczonych na oddziaływanie pośrednie po 2000 r. znacznie wzrósł – z ok. 17% wydatków na przedsiębiorczość i innowacje w regionach UE-15 objętych celem 1 do 28% w 2006 r. oraz do 45% w regionach objętych celem 2. Uznaje się, że ta sama tendencja będzie się utrzymywać w latach 2007-2013 [*Inwestowanie w przyszłość...* 2010, s. 213].

Raport „Inwestowanie w przyszłość Europy” zwraca uwagę nie tylko na możliwości wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii oraz jej regionów, ale również na konieczność przeprowadzenia niezbędnych reform w zakresie funkcjonowania polityki unijnej, w tym także polityki spójności. Powinna się ona również przyczynić do realizacji przyspieszonego wyjścia z kryzysu finansowego oraz gospodarczego, którego doświadczają kraje członkowskie Unii. Raport zwraca uwagę, że unijna polityka spójności wspierająca krajowe oraz regionalne strategie rozwoju

powinna charakteryzować się precyzyjnym programem inwestycyjnym ukierunkowanym na najważniejsze prorozwojowe cele, tj. wzrost produktywności wykorzystania endogenicznych zasobów regionów, dostosowania strukturalne podnoszące efektywność, sprawność i elastyczność funkcjonowania instytucji zarządzających, elastyczniejsze wykorzystanie nowych mechanizmów finansowania polityki spójności, a szczególnie także na wykorzystanie kapitału podwyższonego ryzyka dla stymulowania wzrostu w regionie. Zarówno fundusze podwyższonego ryzyka, jak i fundusze udziałowe oraz fundusze pożyczkowe powinny przyczyniać się do odejścia od dotacyjnego sposobu finansowania w kierunku wykorzystania tzw. inżynierii finansowej, nagradzającej elastyczność finansowania inwestycji publicznych wyższą efektywnością wykorzystania środków finansowych. Ten coraz powszechniej stosowany sposób finansowania przedsięwzięć polityki spójności świadczy, że również w przyszłości Unia będzie realizować traktatowe zobowiązania dotyczące spójności społecznej, gospodarczej oraz terytorialnej, bacznie monitorując efektywność wykorzystania środków publicznych².

Należy uzupełnić, że aktualne programy polityki spójności, ze względu na realizację nowego celu polityki spójności, tj. spójności terytorialnej, powinny charakteryzować się aktywnym podejściem do programowania rozwoju wybranych obszarów funkcjonalnych, tj. obszarów metropolitalnych, makroregionów wysoce zurbanizowanych, a także słabiej rozwiniętych zespołów wybranych miast czy też słabo rozwiniętych obszarów wiejskich oraz peryferyjnych. Obszary miejskie zwykle są motorami rozwoju regionów, niemniej wymagają ciągłych dostosowań o charakterze strukturalnym. Komisja Europejska w V raporcie zwraca uwagę, że osiągnięcie spójności terytorialnej wymaga nowych (ukierunkowanych na budowę) programów operacyjnych, uwzględniających zróżnicowany geograficznie charakter procesów rozwojowych

3. Osiągnięcie spójności terytorialnej w nowej polskiej strategii rozwoju regionalnego

Przyjęty przez Radę Ministrów w połowie 2010 r. dokument „Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie” (KSRR) proponuje wzmocnienie roli i rangi polityki regionalnej jako polityki realizującej najważniejsze działania rozwojowe podejmowane dla Polski. Strategia proponuje również nowe podejście do integrowania działań rozwojowych innych rodzajów polityki, powodujących niejednokrotnie poważne konsekwencje dla terytoriów. Propozycje te dotyczą modyfikacji sposobu planowania i prowadzenia polityki regionalnej w Polsce oraz obejmują zagadnienia współpracy, koordynacji, efektyw-

² Komunikat Komisji: Roczne sprawozdanie gospodarcze. Załącznik 1, Sprawozdania z postępu prac dotyczących Strategii „Europa 2020”, s. 1415, s. 25.

ności, monitorowania i ewaluacji sektorowych systemów politycznych ukierunkowanych terytorialnie. Przede wszystkim jest to dokument określający cele i sposób działania rządu i samorządów województw dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Za cele te uznaje się triadę – konkurencyjność, spójność, sprawność [*Krajowa Strategia...* 2010, s. 7-8].

Triada ta zwraca uwagę, że polityka regionalna będzie się koncentrować na szansach, tj. budowaniu potencjałów rozwoju, a nie na pokonywaniu barier rozwoju. Maksymalizacja efektywności interwencji będzie realizowana przez adresowanie działań polityki regionalnej do obszarów tworzących największe szanse poprawy konkurencyjności kraju w skali międzynarodowej. W Polsce są to największe i najważniejsze obszary miejskie. Ponadto poprawę konkurencyjności zamierza się osiągnąć przez wspieranie rozprzestrzeniania procesów rozwojowych z najszybciej rozwijających się ośrodków do pozostałych obszarów, tj. do tych, które wymagają budowania potencjału absorpcyjnego, warunkującego rozprzestrzenianie procesów rozwojowych, jak również podnoszenie ich konkurencyjności.

W procesie podnoszenia poziomu spójności polskiej przestrzeni Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego proponuje wsparcie przeciwdziałające marginalizacji najslabiej rozwijających się obszarów, które same nie są w stanie przezwyciężyć zapóźnień rozwojowych. W rozumieniu KSRR są to obszary z silną koncentracją barier rozwojowych, a podejmowane działania wsparcia powinny doprowadzić do zmniejszenia dysproporcji w dostępie do dóbr i usług publicznych, do wszczęcia procesów restrukturyzacji uruchamiających wykorzystanie wewnętrznych zasobów, a następnie do uruchomienia lub wspomaganie zaistniałych procesów rozwojowych.

Z kolei ostatni człon triady dotyczy sprawnego przeprowadzenia procesu modernizacji systemu zarządzania polityką rozwoju w Polsce. W tego typu przedsięwzięciu chodzi nie tylko o usprawnienie koordynacji działań rozwojowych, ale również o realizację zwiększenia współpracy między różnymi poziomami władz publicznych oraz o zwiększenie aktywności społecznej w sferze polityki regionalnej. Uznaje się, że działania te powinny przyczynić się do podniesienia poziomu efektywności inwestycji publicznych oraz do ułatwienia synergii działań prowadzonych na określonym terytorium przez władze publiczne trzech poziomów: krajowego, regionalnego i lokalnego.

Proponuje się również podjęcie w ramach celu 3 realizacji kompleksowych rozwiązań, ukierunkowanych na usprawnienie mechanizmów wdrożenia polityki regionalnej oraz innych polityk publicznych o znacznym oddziaływaniu terytorialnym. Uznaje się, że powinny one służyć osiągnięciu celów wspólnych dla poziomu krajowego oraz regionalnego, a także zapewniać większe współdziałanie podmiotów i instytucji publicznych z udziałem sektora prywatnego.

Krajowa strategia rozwoju 2010-2020 opracowana została z uwzględnieniem nowych założeń polityki regionalnej. Wskazują one na niezbędność:

- silnego ukierunkowania interwencji publicznych na wzmacnianie zdolności regionów do konkurencyjności jako jednego z głównych czynników decydujących o dynamice wzrostu gospodarczego regionów,
- przyjęcia wieloletnich zdecentralizowanych rodzajów polityki jako jednego z głównych czynników decydujących o dynamice wzrostu gospodarczego regionów,
- przyjęcia interwencji ukierunkowanych na wyzwania rozwojowe precyzyjnie dostosowane do uwarunkowań terytorialnych, zarówno regionalnych, jak i lokalnych,
- zwiększenia kompetencji i możliwości finansowych regionów w uruchamianiu i rozprzestrzenianiu potencjału prorozwojowego na poziomie regionów, jak i na poziomie lokalnym, tj. wiedzy, doświadczenia oraz wyspecjalizowania w budowaniu przewag konkurencyjnych obu poziomów,
- przyjęcia podejścia terytorialnego w ocenie efektywności wykorzystania środków publicznej interwencji, co oznacza dystansowanie się od powszechnego dotychczas przyjmowania prymatu kryterium sektorowego nad terytorialnym,
- przyjęcia efektywnych mechanizmów koordynujących decyzje władz publicznych (krajowych, regionalnych i lokalnych) właściwych dla tzw. wielopoziomowego systemu zarządzania (*multi-level governance*), który wykorzystuje nie tylko kontraktowy charakter zobowiązań między decydentami w zakresie wkładu finansowego, ale także zobowiązanie partnerstwa w tworzeniu kapitału społecznego, nowych instytucji i sieci wdrażania postępu innowacyjnego.

Przewiduje się, że zaproponowane zmiany systemowe funkcjonowania polityki regionalnej w Polsce w okresie 2010-2020 powinny pozwolić na rozwiązanie kilkunastu ważnych wyzwań determinujących rozwój w układzie terytorialnym. Należą do nich [*Krajowa Strategia... 2010*, s. 21]:

- lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów,
- zapewnienie spójności wewnętrznej kraju i niedopuszczenie do nadmiernych różnicowań przestrzennych,
- zwiększenie potencjału do tworzenia dyfuzji i absorpcji innowacji,
- pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy i podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego,
- zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym oraz lokalnym,
- wspieranie ważnych potencjałów dla rozwoju w układzie terytorialnym – tj. kapitału społecznego, kultury, turystyki,
- ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych,
- odpowiedzi na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego,
- przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym.

Przytoczone wyzwania³ zostały uszeregowane zgodnie ze znaczeniem głównych czynników wzrostu gospodarczego i rozwoju regionalnego, powszechnie uznanych za najważniejsze w dokumentach Komisji Europejskiej oraz w opracowaniach OECD. Wymienia się je także jako główne w opracowaniach badaczy zajmujących się analizą uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie terytorialnym w procesie globalnie funkcjonującego otoczenia [*Investing for Growth...* 2009]. Trzy ostatnie wyzwania, jako niezbywalnie ważne dla rozwoju regionalnego, odnoszą się do krajowych uwarunkowań o charakterze zewnętrznym dla regionów. Nie ulega wątpliwości, że wyszczególnione wyzwania mają ważne znaczenie dla determinowania rozwoju polskich regionów w przyszłości. Należy uznać, że dążenie do efektywnego wykorzystania skutków ich oddziaływania na rozwój regionów powinno również decydować o kształcie reformy polskiej polityki regionalnej oraz o zmienionym modelu kreowania rozwoju w układzie terytorialnym. Za najważniejszy wśród nich, a zarazem najtrudniejszy pozytywny efekt do osiągnięcia, uważam zwiększenie potencjału do tworzenia innowacji oraz ich terytorialnej absorpcji i dyfuzji. W globalnej gospodarce sukces w zakresie tworzenia innowacji oraz wykorzystania wartości dodanej, którą ten proces przynosi, jest motorem rozwoju, a polityka regionalna z pewnością może tworzyć warunki do absorpcji oraz dyfuzji innowacji w przestrzeni. W ten sposób buduje ona realne podstawy do osiągnięcia coraz wyższej produktywności gospodarki regionalnej oraz szans na niedopuszczanie do marginalizacji społeczności obszarów słabiej rozwiniętych.

Zaproponowana prorozwojowa strategia budowy funkcjonalnego układu terytorialnego jest nową śmiałą koncepcją, dającą szansę na wzmocnienie własnego potencjału regionów oraz obszarów lokalnych. Jednakże włączenie do konkurowania w przestrzeni międzynarodowej stolic polskich regionów oraz ich obszarów funkcjonalnych wymaga gruntownej przebudowy dotychczasowego modelu funkcjonowania sektora publicznego w układzie terytorialnym. Niezbędne byłyby dwie reformy: finansowa oraz instytucjonalna, a przede wszystkim konieczne jest osiągnięcie konsensusu społecznego i politycznego. Oczywiście niezbędne jest także zapewnienie odpowiedniego dopływu środków publicznych z budżetów krajowego i regionalnego oraz z budżetu unijnego w ramach polityki spójności. Niestety przygotowana propozycja Krajowej strategii rozwoju regionalnego nie wskazuje na realne publiczne źródła finansowania zaproponowanego modelu ani dla krajowej, ani dla regionalnej, ani też dla lokalnej polityki prorozwojowej w nowym ujęciu.

Zaproponowany model funkcjonowania polityki regionalnej w latach 2010-2020 zwraca szczególną uwagę na odpowiedzialność regionów za przygotowanie programów ich rozwoju w układzie funkcjonalnym, a więc zupełnie różnym od te-

³ W „Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010-2020” w wyodrębnieniu i usytuowaniu wyzwań strategicznych szczególną uwagę zwrócono na ich wymiar przestrzenny i tematyczny, uznając, że tylko pierwsze dwa mają wymiar wybitnie przestrzenny, a pozostałe – tematyczny z jednoczesnym wskazaniem wymiaru terytorialnego [*Krajowa Strategia...* 2010, s. 21-32].

go, który praktykowany jest dotychczas w obecnym układzie jednostek administracyjnych. Podkreśla się, że zwiększa się odpowiedzialność za przygotowanie i realizację procesu inwestycyjnego opartego na nowym konsensusie finansowym, tzw. kontrakcie regionalnym z wykorzystaniem funduszy *venture capital* oraz rozmaitych instrumentów kredytowych i udziałowych. Niestety, nie zwraca się większej uwagi, że będzie on miał przede wszystkim charakter biznesowy. Zwiększony dostęp do finansowania kredytowego i udziałowego, a zwłaszcza do *venture capital* (funduszy podwyższonego ryzyka), związany jest z wyrażeniem zgody na objęcie udziału w kapitale zakładowym spółki. Ponadto ten system finansowania oferuje możliwość łączenia finansowania udziałowego z pożyczkowym oraz zamiany instrumentów pożyczkowych na udziałowe i odwrotnie. Należy zatem uznać, że sytuacja ta wymaga zwiększonych znacznie kompetencji władczych samorządu terytorialnego w zakresie dysponowania majątkiem trwałym oraz w zakresie jego prywatyzowania. Powoduje to zwiększoną odpowiedzialność samorządów za zadłużenie budżetu regionalnego. Nie ulega wątpliwości, że konieczna jest duża samodzielność finansowa gwarantująca elastyczność działania, ale również większą odpowiedzialność za efektywnościową strategię rozwoju regionu oraz za realizację traktatowych celów odnoszących się do spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Nowa rola samorządu regionalnego – kreatora rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie terytorialnym – zwraca uwagę, że powinien on stać się silnym partnerem dla układu sektorowego, aby móc skutecznie na poziomie regionu synergicznie oddziaływać na osiągnięcie celów zawartych także w sektorowych programach rozwojowych.

Funkcjonowanie samorządów terytorialnych w nowym układzie funkcjonalnym wymaga odpowiedzi na pytanie – czy polskie regiony oraz ich stolice charakteryzują się na tyle rozwiniętym potencjałem społeczno-gospodarczym, że daje on pewność trwałego generowania wartości dodanej w ramach nie tylko pierwszego celu strategii, ale również drugiego, i oczywiście celów unijnej polityki spójności, o których tak naprawdę trudno ostatecznie rozstrzygać przed końcem 2011 r.⁴ Jak wiadomo, pomoc unijna dla regionów realizujących strategię podnoszenia konkurencyjności jest znacznie niższa niż dla regionów celu pierwszego (konwergencji). Sądzę, że sformułowanie celów proponowanej polityki regionalnej na obecnym etapie rozwoju kraju i regionów może przynieść niezamierzone, ale jednak niekorzystne konsekwencje w postaci konieczności przyjęcia bardziej rygorystycznych warunków realizacji programów pomocowych.

Warto przytoczyć w tym miejscu wyniki badań odnoszące się do promowania konkurencyjności i konwergencji zawarte drugim rozdziałem raportu [*Inwestowanie w przyszłość...* 2010, s. 23], który dotyczy przeglądu głównych źródeł wzrostu go-

⁴ Termin ten wyznaczyła Rada Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu Rada Europejska w październiku 2010 r.

spodarczego w regionach europejskich. Jednocześnie zwraca się uwagę, że warunkiem powodzenia przyjmowanych strategii jest nie tylko zdolność do wskazania kluczowych czynników determinujących wzrost na poziomie regionalnym. Niezmiernie ważne jest również opracowanie polityki i programów jej realizacji, odpowiednich dla poziomu regionalnego i lokalnego. Powinny one zwracać uwagę przede wszystkim na czynniki wzrostu produktywności oraz wydajności pracy. Strategie stymulujące intensywniejsze oddziaływanie tych czynników mają szansę zapewnić z jednej strony konkurencyjność cen wytwarzanych towarów i usług, a z drugiej strony – dochody pozwalające pracownikom osiągnąć dobrą jakość życia. W latach 2000-2007 stanowiły one główne źródło wzrostu PKB w europejskich regionach konkurencyjności (celu 2), kwalifikujących się do wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Znacznie mniejszy był wzrost poziomu produktywności w regionach przechodzących fazę transformacji celu 1. Ten typ regionów był objęty stopniowym wprowadzeniem pomocy lub wygasającą pomocą przejściową. W regionach tych, w odróżnieniu od regionów celu 2, charakterystyczna była rosnąca stopa zatrudnienia. To właśnie ona przyczyniała się w większym stopniu do wzrostu poziomu PKB na jednego mieszkańca. Tendencja ta wskazuje, że wzrost stóp zatrudnienia, będący skutkiem przesuwania zatrudnienia z sektorów o niższym poziomie wydajności do sektorów o wyższym poziomie, był głównym źródłem wzrostu gospodarczego [*Inwestowanie w przyszłość...* 2010, s. 31-32].

Najszybciej rozwijającymi się regionami w całej UE w latach 2000-2007 była jednak grupa 10 regionów zlokalizowanych w krajach UE-12. Dalsze utrzymanie tej tendencji wskazuje, że ważne są reformy odnoszące się do poszukiwania nowych źródeł stymulujących zarówno wzrost produktywności, jak i reformy przesuwające zatrudnionych z sektorów o niskiej wydajności do sektorów o wydajności coraz wyższej. Oba te czynniki wzrostu – rosnąca produktywność oraz rosnąca wydajność – decydują o poziomie konkurencyjności i dostosowaniu strukturalnym polepszającym jakość życia w regionach problemowych i peryferyjnych.

Dla obszarów znajdujących się na wcześniejszym etapie rozwoju, a na takim z pewnością w większości znajdują się regiony naszego kraju, szybki proces restrukturyzacji to podstawowy warunek przesuwania zatrudnionych do coraz bardziej wydajnych dziedzin działalności. Z kolei trwały postęp innowacyjności w ramach każdego rodzaju działalności to gwarancja wzrostu produktywności w sytuacjach, gdy zatrudnienie już nie rośnie lub nawet obniża się. Oznacza to, że przyjmowane przez polskie regiony strategie rozwoju powinny być ukierunkowane na wykorzystanie obu tych prawidłowości.

W latach 2000-2007 sektor usług finansowych i usług dla przedsiębiorców odnotowały najwyższy wzrost zatrudnienia w Unii Europejskiej. W sektorze tym zaobserwowano najwyższy wzrost zatrudnienia w regionach konwergencji, regionach przechodzących transformację oraz regionach o wysokiej konkuren-

cyjności, tj. tych najlepiej rozwiniętych⁵. Niemniej w regionach przechodzących transformację również znacznie rośnie udział zatrudnienia w handlu, w transporcie oraz komunikacji. Jest on znacznie większy niż w regionach wysokiej konkurencyjności.

Badanie czynników wzrostu gospodarczego w układzie terytorialnym Polski wyraźnie wskazuje, że procesy rozprzestrzeniania rozwoju dotyczyły przede wszystkim dużych miast i były zdeterminowane zasięgiem ich przestrzennego oddziaływania. Niestety, większość terytorium naszego kraju charakteryzowała się niskim poziomem przemian strukturalnych, o niskiej społecznej wydajności pracy. Część tych obszarów ma symptomy załamania depresyjnego i ulega wyludnianiu.

Proponowany model polityki regionalnej na lata 2010-2020 ma szansę wygenerować nowy układ poziomych powiązań funkcjonalnych. Jednakże warunkiem koniecznym jest zreformowanie systemu instytucjonalnego w układzie regionalnym. Sądzę, że ważne jest inne ułożenie relacji między wojewodą a marszałkiem województwa. Wojewoda powinien pełnić funkcję nadzoru o charakterze prawnym, a marszałek być odpowiedzialny za politykę rozwoju i sposób jej finansowania. Następne ważne rozstrzygnięcie powinno się odnosić do jednoznacznego rozwiązania zarządzania obszarem metropolitalnym. Duże miasta w Polsce winny się umacniać wraz z otoczeniem, co wymaga spójnych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego z planami zagospodarowania przestrzennego. Powinno również nastąpić umocnienie poziomu lokalnego w regionie przez zmniejszenie liczby powiatów oraz połączenie powiatów grodzkich z ziemskimi.

Zreformowany układ powinien właściwie funkcjonować, lecz strategia nie proponuje wyraźnie nowych instrumentów i mechanizmów współpracy pomiędzy poziomami. Powinny one być ukierunkowane na realizację wspólnych inwestycji oraz wspólne ich finansowanie. Coraz bardziej rozwijająca się sieć pośredników finansowych, dysponujących funduszami pożyczkowymi, poręczeniowymi, funduszami *venture capital* na ryzykowne przedsięwzięcia o dużym potencjale wzrostu, jest niezbędna dla rozwoju regionu.

Można mieć nadzieję, że Krajowa strategia rozwoju regionalnego jest zapowiedzią reform, które będą się dokonywać w najbliższym czasie i skutkować działaniami ograniczającymi zakres polaryzacji przestrzennej oraz fragmentacji rozwoju gospodarczego i społecznego.

⁵ Sektor usługowy, mający największy udział w zatrudnieniu w regionach celu 2, charakteryzuje się także tym, że znaczny udział mają w nim usługi dla przedsiębiorców oraz usługi finansowe [*Inwestowanie w przyszłość...* 2010, s. 31].

4. Zagrożenia dla polityki spójności spowodowane kryzysem zadłużeniowym krajów członkowskich Unii Europejskiej

Unijna gospodarka od 2009 r. doświadczyła załamania gospodarczego, największego od sześćdziesięciu czterech lat. W 2009 r. PKB w państwach Unii zmniejszył się przeciętnie o 4%, a bezrobocie wzrosło średnio do 10%. Mimo przyjęcia od jesieni 2008 r. przez państwa członkowskie pakietów stymulacyjnych (o łącznej wartości ok. 1,5% unijnego PKB w kolejnych latach 2009 i 2010) sytuacja nie uległa zdecydowanej poprawie. Wysoki poziom bezrobocia oraz poważne deficyty budżetowe to główne problemy gospodarki unijnej⁶. Sytuacja ta przedłuża się i zapewne będzie trwać jeszcze kilka lat mimo konsolidacji fiskalnej wymaganej programami stabilizacji i konwergencji.

Należy zwrócić uwagę, że rozmiar pomocy finansowej przyjęty przez gospodarkę członków Unii był zróżnicowany. W jedenastu państwach była ona mniejsza niż 1% krajowego PKB. W Grecji, Rumunii oraz na Litwie wynosiła mniej niż 0,5%, natomiast w Polsce, Szwecji, Finlandii, Luksemburgu i na Cyprze przekraczała nawet 2% krajowego PKB w latach 2009 i 2010. W początkowym okresie załamania (2009 r.) polityka spójności Unii stanowiła główne źródło przyływu pomocy finansowej dla słabszych członków Unii. Zostały zwiększone i przyspieszone wypłaty zaliczek, umożliwiające wzrost zaangażowania środków w nowe projekty inwestycyjne, zdecydowano także o przesunięciu terminu kwalifikowalności, co zapewniło większą absorpcję funduszy. Z dokonanych ułatwień korzystały państwa członkowskie, zapewniając w miarę możliwości wsparcie podmiotów publicznych i prywatnych podczas recesji. Oczywiście tempo absorpcji środków w ramach polityki spójności zależało od głębokości deficytu. W wielu przypadkach ograniczał on zakres działań antycyklicznych. Niemniej najwyższe tempo absorpcji zaobserwowano w tych państwach, które zostały dotkliwie porażone recesją, tj. w Irlandii, Estonii i na Litwie. W każdym z tych państw poziom inwestycji obniżył się o ponad 35% [*Inwestowanie w przyszłość...* 2010, s. 170].

Dzięki unijnej polityce spójności, której głównym celem od roku 2000 było zwiększenie potencjału wzrostu gospodarczego regionów, struktura wydatkowania przyływu środków pomocowych była w dużej mierze zgodna ze strukturą przyjętą w strategiach rozwoju regionalnego dla okresu 2007-2013 oraz z celami nowej strategii „Europa 2020”. Koncentruje się ona na trzech celach tematycznych: two-

⁶ Europejski plan naprawy gospodarczej zatwierdzony w 2008 r. przez Radę Europejską złagodził krytyczną sytuację. Jednak nie zdołał zatrzymać procesu pogłębiania się deficytów budżetowych. Plan ten składał się z dwojakiego typu działań: krótkoterminowych mających na celu podniesienie konkurencyjności UE w dłuższej perspektywie oraz stymulowanie siły nabywczej w celu zwiększenia popytu. Działania te były adresowane zarówno do przedsiębiorstw, gospodarstw domowych, jak i do rynku pracy [*Europejski plan naprawy gospodarczej...*].

rzeniu wartości dzięki wiedzy, wzmocnieniu pozycji obywateli w społeczeństwach sprzyjających włączeniu w procesy rozwojowe oraz tworzeniu konkurencyjnej, spójnej i przyjaznej środowisku gospodarki⁷.

Duże znaczenie dla zwiększenia wzrostu gospodarczego regionów od 2000 r. miała zasada dodatkowości unijnej polityki spójności. Zgodnie z tą zasadą fundusze, którymi dysponuje polityka spójności, nie powinny zastępować wydatków ponoszonych przez państwa członkowskie na inwestycje publiczne, lecz muszą zapobiegać przeznaczaniu tych funduszy na inne cele, odmienne od celów strukturalnych przeznaczonych do realizacji przez inwestycje publiczne. Mechanizm ten sprawia, że dodatkowość wsparcia unijnego nie tylko ma podstawowe znaczenie dla zachowania strukturalnego charakteru polityki spójności, lecz również przyczynia się w poważnym stopniu do przeznaczenia przez państwa członkowskie (zwłaszcza słabiej rozwinięte) funduszy na inwestycje publiczne stymulujące nie tylko wyższą dynamikę wzrostu gospodarczego, ale również jego oczekiwaną nowoczesną strukturę. Niestety, mimo iż coraz częściej podkreśla się, że inwestycje publiczne mają pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej, to jednak nie wykazują znacznego efektu netto w postaci pobudzenia wzrostu gospodarczego. Prowadzone badania wskazują, że wpływ ten jest zależny od regionu, sektora gospodarki, zaplecza instytucjonalnego oraz często od czynników politycznych [Irmen, Kuehne 2009, s. 692-733; Radriguez-Pose, Fratesi 2004, s. 97-113]. Oceny te powodowały stopniowe odchodzenie od polityk publicznych, w tym również polityki spójności, nastawionych głównie na zmniejszenie dysproporcji w układzie terytorialnym krajów członkowskich, w kierunku działań mających na celu wzmocnienie konkurencji krajowej oraz regionalnej z naciskiem na eksploatację potencjału regionalnego w celu przyczyniania się do wzrostu krajowego. To podejście jest obecnie przyjmowane w większości państw korzystających z funduszy polityki spójności. Ponadto od 2007 r. nacisk na rozwój regionalny i konkurencyjność, na maksymalizację potencjału tkwiącego w poszczególnych regionach oraz kształtowanie polityki regionalnej z wykorzystaniem programów rozwoju sprawiły, iż w większości krajów Unii istotne aspekty polityki regionalnej ukierunkowane są zarówno na coraz większą liczbę regionów [*Rozwój regionalny w Europie...* 2009, s. 15-22], jak i na cele odnowionej Strategii lizbońskiej. Wiele regionów opracowało własne strategie innowacji, promujące transfer technologii, innowacji oraz komercjalizację efektów polityki badawczej, a zwłaszcza efektów, które przyniosły kolejne programy ramowe. Niestety, postęp w zakresie zwiększenia wydatków na realizację Regionalnych strategii innowacyjnych jest bardzo powolny. Nakłady bezpośrednie wzrosły w latach 2000-2008 w Unii Europejskiej z 1,8 do 1,9% PKB,

⁷ Ostateczne konkluzje w sprawie strategii „Unia Europejska 2020” zostały zaprezentowane na posiedzeniu Rady Europejskiej 25-26 marca 2010 r., a sama strategia „Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth” w czerwcu 2010 r. Strategia ta koncentruje się na umocnieniu trendów prowadzących do wyjścia z kryzysu gospodarczego oraz zapobieżeniu podobnemu kryzysowi w przyszłości.

a cel wydatkowania na B+R 3% unijnego PKB został przeniesiony do nowej strategii „Europa 2020”. Należy jednak zwrócić uwagę, że nastąpiło znaczne podwyższenie nakładów w państwach, gdzie były one najmniejsze. Zmieniła się też struktura nakładów na B+R. Pomoc publiczna, rządowa i samorządowa przyjmuje charakter pośredni w postaci zachęt podatkowych, modernizacji uniwersytetów, nakładów na finansowanie kapitału zasobów ludzkich oraz wzrostu finansowania kontraktowego [*Trends in R&D...* 2009]. Sytuacja kryzysowa od roku 2009 niekorzystnie wpływa też na rozwój sektora B+R, który jest zagrożony obniżeniem nakładów z racji głębokiego zadłużenia budżetów publicznych oraz ograniczeniem przychodów podmiotów gospodarczych, co prowadzi do ograniczenia wydatków inwestycyjnych również na działalność innowacyjną.

5. Podsumowanie

Przyjęte przez zdecydowaną większość państw członkowskich programy antykryzysowe nie zdołały ochronić ich gospodarki przed wzrostem zadłużenia. Spowodowane zostało ono nie tylko dodatkowymi wydatkami rządowymi z tytułu absorpcji wsparcia unijnego w ramach polityki spójności, ale przede wszystkim redukcją dochodów rządowych z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Głęboki spadek koniunktury przyniósł w początkowym okresie spadek poziomu PKB, a następnie jego niewielkie przyrosty. W rezultacie okazało się, że najpoważniejszymi długotrwałymi skutkami kryzysu gospodarczego są wysokie poziomy deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Oznacza to, że naprawa finansów publicznych w Unii Europejskiej staje się głównym strategicznym celem naprawy gospodarki unijnej. W tej sytuacji działania stymulujące gospodarkę uległy znacznemu ograniczeniu, a coraz wyraźniej zaczął pojawiać się nacisk rządów na ograniczenie wydatków publicznych, w tym również na ograniczenie inwestycji publicznych nie tylko rządowych, ale również samorządowych – regionalnych i lokalnych⁸. Można się również spodziewać, że konieczność szybkiego powrotu do realizacji makroekonomicznych kryteriów konwergencji z Maastricht będzie wywierała wpływ na ograniczenie możliwości wykorzystania środków publicznych funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w latach 2007-2013. Należy jednak zwrócić uwagę, że wielką szkodą byłoby dla wszystkich regionów unijnych ograniczenie inwestycji publicznych przyływających do gospodarki członków Unii. Unijna polityka spójności ma istotne znaczenie dla podnoszenia konkurencyjności nie tylko słabiej rozwiniętych regionów celu 1, ale również regionów celu 2.

⁸ Jako przykład nacisków warto przytoczyć sytuację, która na początku 2011 r. zaistniała w Polsce – największym beneficjentem polityki spójności 2007-2013. Samorządy apelują do ministra finansów, by zrezygnował z zamiaru ograniczenia ich deficytów (docelowo do 1% dochodów w 2015 r.). Argumentują, że samorządom grozi zapaść rozpoczętego procesu inwestycyjnego oraz niewykorzystanie pieniędzy z UE. Przytoczone za „Rzeczpospolita”, 21.04.2011.

Odpowiada ona za ok. 25% całkowitych inwestycji publicznych na szczeblu regionalnym w regionach Hiszpanii i Francji. Stanowi ok. 15% wydatków publicznych na ochronę środowiska w West Midlands i Londynie oraz ok. 25% wydatków publicznych na poprawę zdolności dostosowawczych dla tych, którzy znajdują się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy i poszukują zatrudnienia na obszarach środkowych i północnych Włoch. Choć inwestycje publiczne stanowią stosunkowo niewielki udział łącznych wydatków w Unii, bo tylko ok. 9%, to jednak razem z bieżącymi wydatkami na edukację, badania i rozwój, szkolenia, które zachowują się podobnie jak wydatki kapitałowe generujące zwroty w perspektywie kilku lat, mają ważne znaczenie dla podnoszenia produktywności gospodarki w swoich krajach. Warto również zwrócić uwagę, że od 2000 do 2009 r. poziom inwestycji publicznych w Unii wzrósł z 3,7% PKB do 4,4% PKB oraz że inwestycje publiczne szybciej rosną w słabszych państwach UE, w których PKB na jednego mieszkańca jest niższy od średniego poziomu unijnego. Ich udział średnio stanowi 5% PKB.

O znaczeniu inwestycji publicznych w rozwoju regionów świadczy również to, że średnio ok. 2/3 inwestycji publicznych w UE dokonują władze lokalne. Największy udział władz lokalnych odnotowuje się w państwach federalnych – Belgii, Niemczech, Austrii, ale też we Włoszech i Francji. We wszystkich tych państwach udział władz lokalnych wynosi aż 70%. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej udział ich jest średnio niższy niż 50%, chociaż w Polsce, na Łotwie i na Słowacji przekracza 60%. W krajach tych szybko postępuje decentralizacja inwestycji publicznych.

Literatura

- Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Komisja Europejska, Bruksela 2010.
- Europejski plan naprawy gospodarczej, COM(2008)800.
- Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength*, 2008.
- Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, Luksemburg, listopad 2010.
- Investing for Growth: Building Innovative Regions, Background Report for the Meeting of the Territorial Development Policy Committee at Ministerial Level*, OECD 2009.
- Irmen A., Kuehne J., *Productive government expenditure and economic growth*, „Journal of Economic Surveys” 2009, nr 23(4).
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 13 lipca 2010 r.
- Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 r. Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Dokumenty problemowe*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik 2009 r.
- Radriguez-Pose A., Fratesi U., *Between development and social policies, the impact of european structural funds in objective 1 regions*, „Regional Studies” 2004, t. 38.
- Rozwój regionalny w Europie, Raport EoRPA (European Regional Policy Research Consortium) nr 2/2009*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007 r.

Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę, Warszawa 2009.

Trends in R&D Policies for a European Knowledge Based Economy. JRC Scientific and Technical Reports, Komisja Europejska, Bruksela 2009.

NEW MECHANISMS OF TERRITORIAL COHESION REALIZATION IN “NATIONAL STRATEGY FOR REGIONAL DEVELOPMENT DURING THE PERIOD 2010-2020”

Summary: The article shows new possibilities for the realization of territorial, social and economic cohesion policies in the context of the fifth report of the European Commission – “Investing in Europe’s future”. The factors determining the efficiency and effectiveness for the realization of the new “National Strategy for Regional Development in Poland during the period 2010-2020” are also examined in this context. The strategy strongly guides the public intervention towards strengthening regional competitiveness abilities, as one of the important factors for determining the growth of the economy, productivity and work efficiency in all European Union regions.

Keywords: European Union cohesion policy, competitiveness, problematic regions, public investments.