

PRACE NAUKOWE

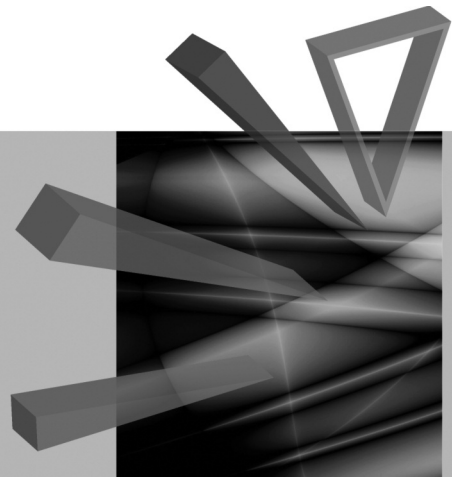
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

227

Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy



pod redakcją

Ewy Pancer-Cybulskiej

Ewy Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Stanisław Ciok, Andrzej Rączaszek

Redaktor Wydawnictwa: Agnieszka Flasińska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

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 Wydawcy

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-151-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Część 1. Polityka spójności w Polsce w kontekście wyzwań rozwojowych

Marek W. Kozak: Polska polityka spójności – wyzwania	13
Stanisław Korenik: Region ekonomiczny wobec nowych wyzwań	25
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce	36
Magdalena Pronobis: Polityka regionalna Unii Europejskiej: źródła nieefektywności	53
Urszula Kalina-Prasznic: Systemy emerytalne a spójność społeczna	65
Małgorzata Rogowska: Znaczenie kultury w polityce spójności UE	75
Danuta Legucka: Determinanty rozwoju obszarów wiejskich a polityka spójności Unii Europejskiej	84
Monika Słupińska: Regiony w europejskiej polityce spójności w okresie 2014–2020	96
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Możliwości poprawy skuteczności administracji publicznej w kontekście założeń polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020	107
Ewa Szostak: Polityka innowacyjna w Polsce wobec wyzwań strategii <i>Europa 2020</i>	117

Część 2. Polityka spójności w doświadczeniach polskich regionów

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Współczesny paradygmat rozwoju i realizacja polityki strukturalnej w regionie zachodniopomorskim w latach 2004–2008	131
Joanna Kenc: Rozwój współpracy partnerskiej miast Dolnego Śląska	143
Iwona Kukulak-Dolata: Analiza potencjału integracji cyfrowej mazowieckich instytucji samorządowych	154
Wioletta Czemieli-Grzybowska: Wsparcie rozwoju eksportu przedsiębiorstw w województwie podlaskim w ramach polityki spójności	163
Alicja Małgorzata Graczyk: Realizacja celów polityki spójności na przykładzie rozwoju morskich farm wiatrowych w Polsce	174
Andrzej Graczyk: Ekonomiczne problemy wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej	182
Dorota Rynio: Polityka spójności a nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce	192

Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Zróżnicowanie powiatów w Polsce w zakresie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.....	202
Anna Nowak: Rola rolnictwa jako integralnego elementu rozwoju polskich regionów	212
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblach: Uwarunkowania rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce i jego perspektywy	223
Maria Bucka: Funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce	233

Summaries

Part 1. Cohesion Policy in Poland in the context of development challenges

Marek W. Kozak: Polish cohesion policy – challenges ahead.....	24
Stanisław Korenik: Economic region towards new challenges	35
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Lesser developed regions and cohesion policy effects in Poland.....	52
Magdalena Pronobis: Regional Policy of the European Union: sources of ineffectiveness	64
Urszula Kalina-Prasznic: Pension systems and social cohesion.....	74
Małgorzata Rogowska: The importance of culture in the EU cohesion policy	83
Danuta Legucka: Determinants of rural development and the European Union cohesion policy	95
Monika Słupińska: Regions in European cohesion policy during the period 2014-2020	106
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Opportunities to improve the effectiveness of public administration in the context of EU cohesion policy 2014-2020	116
Ewa Szostak: Innovation policy in Poland towards the challenge of <i>Europe 2020</i> Strategy	127

Part 2. Cohesion Policy in Polish regions experience

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Modern paradigm of development and implementation of structural policies in the West Pomeranian region in the years 2004–2008.....	142
Joanna Kenc: The development of town twinning cooperation in Lower Silesia.....	153
Iwona Kukulak-Dolata: Analysis of the digital integration potential of the Mazowieckie local government institutions	162
Wioletta Czemiel-Grzybowska: Support of export development of businesses in Podlaskie voivodeship in the cohesion policy.....	173

Alicja Małgorzata Graczyk: Cohesion policy accomplishment based on offshore wind farms development in Poland	181
Andrzej Graczyk: Economic problems of energy use in public service buildings.....	191
Dorota Rynio: Cohesion Policy and a new paradigm of regional policy in Poland	201
Anna Wojewódzka-Wiewiórska: Districts division in Poland in terms of the socio-economic development level.....	211
Anna Nowak: The role of agriculture as an integral element of Polish regions development.....	222
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblauch: Conditions for the development of special economic zones in Poland and its perspective	232
Maria Bucka: Behavior of Polish enterprises during economic slowdown in Poland	241

Dorota Rynio

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, KGPIAS

POLITYKA SPÓJNOŚCI A NOWY PARADYGMAT POLITYKI REGIONALNEJ W POLSCE

Streszczenie: W UE okres programowania 2014–2020 napotyka szczególne wyzwania, m.in. głębokie zmiany wywołane gospodarką globalną, wewnętrzne przekształcenia w strukturach społeczno-gospodarczych UE, kryzys gospodarki światowej i kryzys strefy euro. Polityka spójności UE w latach 2014–2020 zyskuje nowy wymiar i zadania. Debata nad jej kształtem jest w tej sytuacji szczególnie trudna. Pogłębia się związek polityki spójności i polityki regionalnej, choć zyskują one nowy, terytorialny wymiar. Nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce jest zgodny z kierunkami zmian w polityce spójności UE.

Słowa kluczowe: polityka spójności, nowy paradygmat polityki regionalnej, integracja, regiony.

1. Wstęp

Procesy integracyjne w gospodarce europejskiej zakładają dążenie do osiągnięcia jednorodnego obrazu Wspólnoty. Wspólne działania skierowane zostają na realizację idei zrównoważonego rozwoju wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej, zmniejszanie barier w przepływach kapitału, osób, usług oraz wspólne negocjowanie w kontaktach z krajami spoza zintegrowanego ugrupowania. Integracja krajów, ich gospodarek i społeczeństw z założenia powinna osiągać pozytywne efekty, jednak proces ten ma również wady. Podstawową słabością jest to, że w wyniku pogłębiających się procesów integracyjnych nasilają się tendencje do zwiększania się różnic w poziomie rozwoju krajów członkowskich, ich regionów i społeczeństw.

Istotna dywersyfikacja procesów rozwojowych poszczególnych krajów i regionów stoi w opozycji do dążeń integracyjnych. Pomiar różnic rozwojowych odbywa się za pomocą prostych mierników ekonomicznych, tj. wysokości PKB *per capita*, stopy bezrobocia, poziomu nasycenia i stanu infrastruktury technicznej, inwestycji, zasobów kapitału, zasobności kapitału ludzkiego oraz poziomu życia mieszkańców. Na sprzeczność pomiędzy integracją a dysproporcjami rozwojowymi, które w miarę kolejnych rozszerzeń Unii Europejskiej stają się coraz bardziej widoczne, UE zareagowała, umieszczając w dokumentach strategicznych i programowych cele związa-

ne z dążeniem do spójności społeczno-gospodarczej terytorium Unii. Odzwierciedliło się to m.in. w Jednolitym akcie europejskim, Traktacie z Maastricht, powołano Fundusz Spójności. Podkreślona została konieczność likwidacji dysproporcji, wpływu na obniżony poziom życia społeczeństw i zacofania rozwojowego w części regionów zintegrowanego ugrupowania. Działania polityki spójności skoncentrowano na pomnażaniu harmonijnego rozwoju w każdej sferze życia społeczno-gospodarczego. Podstawowym celem polityki spójności ma być dążenie do niwelowania różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy najbogatszymi a najbiedniejszymi regionami Unii Europejskiej. Polityka spójności została obciążona istotnym zadaniem, będącym negatywną konsekwencją procesów integracyjnych. Skupiła się na polityce regionalnej, gdyż to właśnie różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów wywołują dywersyfikację struktury Unii Europejskiej. Jednak polityka regionalna nie stała się jedynym punktem odniesienia polityki spójności, jej odzwierciedlenie widoczne jest również w innych politykach unijnych, np. w obszarze zatrudnienia, konkurencji, ochrony środowiska, transportu, energii, badań i rozwoju, przedsiębiorczości, w polityce rolnej, Unii Gospodarczej i Walutowej. Kolejne rozszerzenia Unii Europejskiej zmieniają jej strukturę i skalę rozbieżności, wobec czego nie stosuje się już podziału skrajnego na najbiedniejsze i najbogatsze kraje członkowskie, lecz kieruje się kryterium zamożności. Wskazuje się na wyróżnienie krajów o średnim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Struktura UE pod względem zamożności ulega również bieżącym zmianom, na co obecnie ma wpływ kryzys gospodarki światowej, a w szczególności sposób kryzys w strefie euro. Ze względu na zmiany w gospodarce światowej i ich efekty regionalne niezbędne są przekształcenia w polityce spójności i polityce regionalnej Unii Europejskiej, a także przygotowanie do tych zmian gospodarek krajów członkowskich.

2. Relacje między polityką spójności a polityką regionalną w latach 2007–2013

Prace nad kształtem polityki spójności UE na lata 2007–2013 zapoczątkowano już w 2001 r. po publikacji II Raportu Komisji Europejskiej nt. spójności społecznej i gospodarczej¹. Dyskusje dotyczące tematyki spójności terytorium Unii Europejskiej przyniosły sformułowanie oczekiwanych dążeń ugrupowania na lata 2007–2013. Wyznaczono trzy podstawowe kierunki działań, zmierzających do poprawy sytuacji w Eurolandzie. Pierwszy kierunek skupiony został na atrakcyjności i inwestycjach. Założono dążenie całego obszaru Europy i jej regionów do zwiększenia atrakcyjności oraz stworzenia warunków do inwestycji i pracy. Służyć temu ma rozbudowa i poprawa stanu infrastruktury transportowo-komunikacyjnej oraz wzrost gospodarczy oparty na ekologii. Drugi kierunek skupia się na dążeniu do rozwoju wiedzy i innowacyjności dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego. W ramach tych

¹ <http://www.cie.gov.pl/fundusze/strukturalna/raport.html>.

zadań niezbędne jest zwiększenie wydatków na inwestycje związane z badaniami i rozwojem, promocją przedsiębiorczości, innowacyjnością oraz budową społeczeństwa informacyjnego, a także zwiększenia dostępności do finansowania. Trzeci kierunek skoncentrowano na rynku pracy i podnoszeniu jakości miejsc pracy. W tym celu utrzymuje się wysoki poziom aktywności zawodowej, ulepsza się systemy zabezpieczenia społecznego, aktywizuje się zawodowo ludność, uelastycznia się rynek pracy, przedsiębiorców i pracowników, oddziałuje się na jakość zasobu ludzkiego oraz wprowadza się nowe modele zarządzania i administrowania. W perspektywie lat 2007–2013 zmieniony zostaje układ terytorialny ingerencji polityki spójności, główny nacisk kładzie się na: rolę miast w rozwoju gospodarki, a przez to i rynku pracy; zadania wsi oraz zróżnicowanie źródeł utrzymania i rozwoju na wsi; współpracę ponad granicami, przy granicy i międzyregionalną.

Zasadniczym celem polityki spójności jest zmniejszanie dysproporcji rozwojowych regionów i zacofania poszczególnych obszarów, w tym najmniej uprzywilejowanych, peryferyjnych i terenów wiejskich². Realizację polityki spójności ocenia się w trzech wymiarach: ekonomicznym, społecznym i przestrzennym³. Miernikiem spójności ekonomicznej jest PKB *per capita*, przy uwzględnieniu siły nabywczej. W przypadku spójności ekonomicznej działania zostają skupione na dążeniu do wyrównania różnic w poziomie rozwoju regionów UE. Spójność społeczna koncentruje się na wykorzystaniu kapitału ludzkiego w poszczególnych obszarach. Istotne mierniki stosowane w określaniu spójności społecznej to m.in. stopa bezrobocia i stopa partycypacji. Przestrzenny wymiar spójności dąży do likwidacji barier w dostępności regionów peryferyjnych oraz konstrukcji infrastruktury w taki sposób, aby obszary te jak najlepiej powiązać z centrum UE. Pomiar stopnia spójności przestrzennej wyraża się w jednostkach czasu, jaki trzeba poświęcić, aby przejechać do danego terytorium środkami komunikacji lotniczej, drogowej i kolejowej, bądź liczbą konsumentów osiągniętych w danej jednostce czasu.

Polityka spójności UE koncentruje się na zróżnicowanych wymiarach spójności, w głównej mierze analizując porównania na poziomie regionów. To regiony są podstawowymi podmiotami, do których kieruje się główne cele polityki spójności. Sformułowano trzy podstawowe cele polityki spójności: konwergencję, konkurencyjność regionalną i zatrudnienia oraz europejską współpracę terytorialną. Cel pierwszy polityki spójności – konwergencja, skierowany jest do regionów najbiedniejszych, w których PKB na mieszkańca nie przekracza 75% średniej UE. Wyrównanie szans rozwojowych w tych obszarach skupione zostaje na wzmocnieniu potencjału gospodarczego i społecznego oraz rozwoju infrastruktury. Beneficjentami tego celu są głównie regiony problemowe i zapóźnione, w których wymagana jest głęboka restrukturyzacja. Druga grupa celów nawiązuje do pobudzania konkurencyjności

² Więcej w: D. Murzyn, *Polityka spójności UE a proces zmniejszenia dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, Seria: „Unia Europejska”, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 74–80.

³ Na podstawie: Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., art. 174.

regionalnej i zatrudnienia. Działania z tego zakresu mają wspierać innowacje i badania naukowe, promować zrównoważony rozwój jako podstawę dążeń gospodarczych w regionach oraz wzmocnić jakość kapitału ludzkiego poprzez system dostępnych szkoleń zawodowych. Głównym zadaniem jest polepszenie jakości życia i funkcjonowania w regionach, które w miarę dobrze rozwijają się, a dzięki wsparciu podnoszą swoją pozycję konkurencyjną i mogą stać się lokomotywami rozwoju. Realizacja projektów w skali międzynarodowej na terytorium UE zawarta została w trzecim celu polityki spójności. Cel ten odnosi się do trzech wymiarów takiej współpracy: transgranicznego, ponadnarodowego i międzyregionalnego. Pomoc unijna dotyczy wsparcia finansowego, promocji i wdrażania zadań o charakterze międzynarodowym.

Realizacja polityki spójności przebiega zgodnie z zasadami: partnerstwa, subsydiarności, dodatkowości, solidarności i programowania. Zasada partnerstwa mówi o tym, że planowanie i wprowadzanie polityki strukturalnej wymaga współpracy administracji centralnej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych i instytucji wspólnotowych. Zasada subsydiarności efektywnie rozdziela wykonanie zadań, tzn. przedsięwzięcia, które lepiej mogą być zrealizowane na szczeblu lokalnym czy centralnym danego państwa – tam powinny być wdrażane, a na szczeblu wspólnotowym realizuje się tylko działania tego wymagające. W myśl zasady dodatkowości środki unijne uzupełniają, a nie zastępują środki krajowe. Wszystkie państwa członkowskie wspierają finansowo UE niezależnie od stopnia wykorzystania pomocy unijnej, do tego nawiązuje zasada solidarności. Każdy kraj członkowski UE jest zobowiązany do opracowania programów zgodnych ze strategicznymi wytycznymi wspólnotowymi, według których będzie odbywać się wydatkowanie środków w ramach polityki spójności – zasada programowania.

Polityka spójności skierowana została do najbiedniejszych regionów UE. Podstawowym jej zadaniem jest wyrównywanie różnic na poziomie regionów. Regiony najuboższe traktują po części politykę spójności jako politykę inwestycyjną, gdyż często bez jej wsparcia niemożliwe byłoby zrealizowanie wielu przedsięwzięć inwestycyjnych. Konsekwencjami działania polityki spójności są: wzrost unijnej wymiany handlowej, wzrost poziomu inwestycji, szybszy rozwój społeczno-gospodarczy regionów najbiedniejszych i zmniejszenie się dysproporcji rozwojowych. Pośrednio efekty polityki spójności widoczne są również w krajach/regionach niebędących bezpośrednio beneficjentami wsparcia w ramach tej polityki. Dzięki takiemu działaniu polityka spójności funkcjonuje w całej UE. W dużej mierze środki wydatkowane w ramach polityki spójności w regionach najbiedniejszych pośrednio trafiają do pozostałych regionów. Dodatkowym atutem polityki spójności staje się częściowa stabilizacja wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i jakości życia w okresie dekonjunktury. Programowanie polityki spójności, a także stosunkowo długi okres, jaki upływa między ubieganiem się o środki wsparcia z polityki spójności a realizacją przedsięwzięć, przyczynia się do tego, że pomimo wkraczającego kryzysu inwestycje są dalej realizowane, ponieważ niezbędne środki finansowe zostały już wcześniej okre-

ślone i rozdysponowane. W dobie kryzysu regiony, szczególnie te najbiedniejsze, nie zrealizowałyby procesów inwestycyjnych ze względu na brak środków, a polityka spójności wspomaga utrzymanie wdrażania inwestycji. Polityka spójności działa rozwojowo nie tylko w przekroju regionalnym, ale także w ujęciu krajowym.

3. Kierunki polityki spójności po 2013 roku

W perspektywie budżetowej lat 2014–2020 UE ma dążyć do wspierania inteligentnego, trwałego i inkluzyjnego rozwoju – takie stanowisko przedstawiła Komisja Europejska w komunikacie ws. wieloletnich ram finansowych⁴. Ten kierunek rozwoju wymaga szczególnego wsparcia badań naukowych, rozwoju edukacji, rozwoju MŚP, Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Spójności. Podstawą do osiągnięcia efektów i wyznaczania zadań w tych działach jest strategia *Europa 2020*⁵. Przewiduje się, że w tym okresie opracowane programy i zastosowane instrumenty finansowe zostaną ukierunkowane na wyniki, wprowadzone zostaną w szerszym zakresie mechanizmy warunkowości, a także nastąpi uproszczenie sposobu realizacji projektów finansowanych z funduszy UE⁶. Nową propozycją jest utworzenie instrumentu infrastrukturalnego „Łącząc Europę”. Koncepcja ta opiera się na stworzeniu funduszu rozbudowy infrastrukturalnej, którego działanie jest ściśle związane z polityką spójności. Pomoc przeznaczona zostanie na priorytetowe dla Europy zadania, tj. wzmocnienie sieci transportowo-komunikacyjnej: rozbudowę infrastruktury transportowej, połączeń energetycznych, technologii informacyjno-komunikacyjnych. W następnym okresie budżetowym polityka spójności ma być kontynuowana przy zastosowaniu silnego powiązania ze strategią *Europa 2020*⁷. Warunkiem podstawowym poprawnego wdrażania zasad polityki spójności jest dążenie do podniesienia skuteczności tej polityki oraz zwiększenia jej wartości dodanej. Większa pomoc zostanie przeznaczona na wzmocnianie Europejskiej Współpracy Terytorialnej, rozwoju obszarów wiejskich i integralności funduszy polityki spójności. Aby osiągnąć lepsze wyniki realizacji polityki spójności, wprowadza się dodatkowe narzędzia, np. ograniczoną liczbę celów, kontrakty partnerskie, Wspólne Ramy Strategiczne, zasadę warunkowości i wzrost skuteczności realizowanych programów w ramach polityki spójności. Planowany podział polityki spójności w przekroju regionów jest trzystopniowy: regiony, których PKB *per capita* pozostaje mniejszy niż 75% – tzw. regiony mniej

⁴ Komisja Europejska, Komunikat ws. wieloletnich ram finansowych, *Budżet z perspektywy „Europy 2020”*, 29 VI 2011, COM [2011] 500 final.

⁵ Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

⁶ *Proste Fundusze. Narodowa Strategia Spójności. Raport z działalności Zespołu do spraw uproszczeń systemu wykorzystania środków funduszy Unii Europejskiej nr 1/2011 za okres styczeń–grudzień 2010 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa czerwiec 2011, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/proste_fundusze/Strony/akcja_Proste_Fundusze.aspx.

⁷ Komunikat Komisji, *Europa 2020...*

rozwinęte; regiony przejściowe, gdzie PKB *per capita* mieści się w przedziale 75–90%, oraz regiony wychodzące z celu konwergencji, regiony rozwinięte, w których PKB *per capita* jest wyższy niż 90%.

W kolejnym okresie budżetowym ranga polityki spójności powinna jeszcze wzrosnąć, stanie się tak, jeśli wymiar terytorialny zostanie wzmocniony także w innych politykach UE. Wypracowane dotychczas założenia polityki spójności na lata 2014–2020 podkreślają jej rolę jako polityki terytorialnej, a w konsekwencji regionalnej, która ma zostać oparta na rezultatach i zintegrowanym podejściu do rozwoju. Wyzwania rozwojowe stojące przed UE, szczególnie w dobie perturbacji gospodarczych poszczególnych krajów członkowskich, wymagają od polityki spójności efektywności, skuteczności i terytorialnego zróżnicowania. Zintegrowane podejście do rozwoju (w tym programowanie strategiczne, warunkowalność *ex ante*, terytorialny wymiar polityki spójności, system zarządzania wielopoziomowego, instrumenty wspierania rozwoju terytorialnego) oraz zorientowanie polityki spójności na rezultat (koncentracja tematyczna, ewaluacja, mechanizmy ukierunkowania na rezultaty oraz wskaźniki) ma za zadanie uszczelnić działanie polityki spójności. Ustalenia debaty krajów członkowskich o kształcie polityki spójności po 2013 r. ugruntowują nowy paradygmat polityki regionalnej, w myśl którego wsparcie powinno być skierowane do wszystkich regionów bez uwzględniania stopnia ich zamożności, oraz kładą nacisk na wzrost znaczenia terytorialnego ukierunkowania i osadzenia polityki regionalnej, wykorzystując do tego lokalny zasób wiedzy, umiejętności, specjalizacji i sieci powiązań pomiędzy podmiotami. Terytorium staje się podstawą planowania i monitorowania polityk publicznych, a także odbiorcą wspólnych działań. W dobie globalnych zmian i nie w pełni ustabilizowanej sytuacji społeczno-gospodarczej w Europie polityka spójności powinna stanowczo i trwale dążyć do realizacji wskazanych w następnym okresie budżetowym celów. Pomocne mogą w tym być zmienione zasady: koncentracji, koordynacji i uproszczenia mechanizmów wykonawczych. Koordynacja ma przebiegać w trzech wymiarach, jako:

- koordynacja wewnętrzna polityki spójności;
- koordynacja pomiędzy polityką spójności a innymi politykami wspólnotowymi, które mają silne oddziaływanie terytorialne;
- koordynacja strategiczna UE – państwa członkowskie⁸.

Uproszczenie mechanizmów wykonawczych staje się niezbędną podwaliną kontynuacji polityki spójności w nowych warunkach budżetowych w otoczeniu kryzysu gospodarczo-finansowego. Polityka spójności ze względu na kryzys powinna ulec głębokim reformom, co jednocześnie dotyczy polityki regionalnej⁹.

⁸ Na podstawie: *Raport z postępu debaty nt. polityki spójności po 2013 r. przyjęty na posiedzeniu Komitetu Europejskiego Rady Ministrów w dniu 30 lipca 2009 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2009.

⁹ Na podstawie: F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/F_Barca_lipiec_2009.pdf.

4. Nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce w świetle wyzwań polityki spójności UE po 2013 roku

Polityka regionalna w Polsce przeżywa okres głębokich przemian¹⁰. Nowe ukierunkowanie polityki regionalnej zostało przedstawione w dokumencie *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*¹¹. W dokumencie zawarto plan prowadzenia polityki rozwoju w przekroju wojewódzkim w średnim okresie. Strategia stała się podstawowym dokumentem programowym dla nowej polityki regionalnej w Polsce. Skoncentrowano działania polityki regionalnej na endogenicznych warunkach kraju. Zaproponowano stworzenie nowego układu instytucjonalnego i kompetencyjnego dla polityki regionalnej oraz określenia jej celów, kierunków i instrumentów w taki sposób, żeby realizowały one indywidualne wymogi kraju przy jednoczesnym braku sprzeczności w stosunku do polityki Unii Europejskiej. Horyzont czasu obowiązywania dokumentu ustalono na okres do 2020 r. Takie ujęcie czasu obowiązywania KSRR pozwala realizować wytyczne dokumentu w powiązaniu z nowym okresem programowania w UE 2014–2020. KSRR wnosi nowy sposób planowania rozwoju w wymiarze terytorialnym i programowania polityki regionalnej. W tym ujęciu polityka regionalna dąży do identyfikacji i efektywnego wykorzystania walorów regionów i ich możliwości rozwoju. Ten sposób myślenia jest obecny w programowaniu polityki spójności UE lat 2014–2020, gdzie również podstawą zmian jest terytorialna realizacja zadań. W podejściu KSRR istotnym zagadnieniem staje się powiązanie w długim okresie celów regionów z polityką rozwojową państwa, co oznacza spójność działań ukierunkowanych terytorialnie¹². Tak prowadzona polityka regionalna jest zgodna z wytycznymi Unii Europejskiej zawartymi w *Zielonej księdze*¹³, traktacie lizbońskim¹⁴ oraz w strategii *Europa 2020*¹⁵, a także planowanymi zmianami w polityce spójności UE w latach 2014–2020. W KSRR sformułowano trzy cele strategiczne dla polityki regionalnej:

- „1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów,
2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych,

¹⁰ S. Naruszewicz, *Polityka spójności Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2004, s. 275–285.

¹¹ *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

¹² Na podstawie: *Koncepcja nowej polityki regionalnej*, Tezy i założenia do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego przyjęte 16 grudnia 2008 r. przez Radę Ministrów, Warszawa 2008, s. 8–9.

¹³ *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength*, COM (2008) 616, COM (2008) 616 z dnia 6.10.2008.

¹⁴ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., DzU C 306 z 17 grudnia 2007r., <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/12007L/htm/12007L.html>.

¹⁵ Komunikat Komisji, *Europa 2020...*

3. Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie¹⁶.

Wskazana triada celów: konkurencyjność – spójność – sprawność, ma służyć skupieniu się na możliwościach rozwoju, a nie przeszkodach i słabych stronach, co umacnia pozycję konkurencyjną regionu oraz wnosi efekty dodane. Podstawą nowego paradygmatu polityki regionalnej są: spójność i sprawność działania polityki regionalnej, co gwarantuje terytorialne podejście; analiza z punktu widzenia polityki rozwoju; wdrażanie wysokich standardów jakościowych; zarządzanie regionem oraz mechanizm oddziaływania terytorialnego wszystkich polityk publicznych. Zapewnia to zintegrowane zarządzanie rozwojem kraju, które częściowo przenosi na politykę regionalną powiązania ponadregionalne. Polityka regionalna realizuje wskazane zadania, pomijając wcześniejszy podział na politykę intra- i interregionalną. Tworzona jest sieć powiązań zadaniowych, działających w oparciu o nowy wielopoziomowy system zarządzania w regionie.

Wprowadzanie nowej jakości w polityce regionalnej wymaga zmiany modelu jej realizacji. Nowy paradygmat polityki regionalnej odnosi się do kilku zasadniczych kwestii, takich jak:

- jedność polityki regionalnej (polityki inter- i intraregionalnej),
- wspólne cele skierowane do terytorium dotyczą wszystkich podmiotów publicznych,
- szczególną rolę przypisuje się obszarom miejskim, które same w efektywny sposób wykorzystują własne potencjały rozwojowe, intensywnie się rozwijają i przekazują impulsy rozwojowe pozostałym obszarom, tworzą własne miejsca pracy, wokół miast rozbudowują się, dzięki rozchodzeniu się impulsów rozwojowych, strefy podmiejskie o podobnych cechach do miasta,
- rezygnacja z dotychczasowej redystrybucji środków na rzecz wzmocnienia potencjałów terytorialnych, odejście od doraźnego wspierania obszarów słabo rozwiniętych i problemowych, wraz z planowaniem długookresowego oddziaływania polityk rozwojowych na wszystkie regiony,
- wielosektorowe podejście do działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie; priorytetowa rola przypada szczeblowi regionalnemu w inicjowaniu rozwoju przy udziale wieloszczeblowego systemu zarządzania.

W nowym paradygmacie polityki regionalnej strategicznym celem staje się rozprzestrzenianie wzrostu we wszystkich regionach bez względu na ich status rozwojowy. Oznacza to kolejny związek pomiędzy nowym paradygmatem polityki regionalnej a planowanymi zmianami w polityce spójności UE po 2013 r. Osiągnięcie tego celu zapewnia proces pozytywnego wyboru czynników konkurencyjności oraz strategiczne oddziaływanie na poprawę sytuacji konkurencyjnej.

¹⁶ *Krajowa strategia...*, s. 5.

5. Zakończenie

W nowym paradygmacie polityki regionalnej regiony stają się przedmiotem wieloaspektowego oddziaływania, którego podstawą jest konsekwentne kreowanie nowych warunków dla pobudzania wzrostu tych terenów. Tworzona sieć połączeń w regionach i ich otoczeniu ma za zadanie wspomagać przenikanie do tych obszarów impulsów rozwojowych. Rolą polityki spójności jest działanie na rzecz wspomagania funkcjonowania polityki regionalnej w nowoczesnym ujęciu. Planuje się, że polityka spójności po 2013 r. dążyć będzie do wspierania trwałego rozwoju we wszystkich jej obszarach. Działania polityki spójności związane są z realizacją założeń dokumentu *Europa 2020*. Unia Europejska zakłada ukierunkowanie polityki spójności na wyniki, warunkowalność, podniesienie skuteczności i zwiększenie wartości dodanej. W świetle zmian zachodzących w samej Unii Europejskiej polityka spójności w następnym okresie budżetowym wyróżniać ma trzy, a nie dwa typy regionów pod względem zamożności i w tym kontekście przyznawane będą środki na politykę regionalną i wspomaganie regionów.

Nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce jest ściśle powiązany z planowanymi zmianami w polityce spójności UE na okres 2014–2020. Dokumenty zarówno unijne, jak i krajowe przewidują podobne zmiany w stosunku do regionów. Podstawową wadą takiego podejścia jest częściowe pomijanie problemów terenów najuboższych, w których gromadzą się negatywne czynniki. Pomoc tym terenom na podobnym poziomie jak pomoc pozostałym może nie przynieść im oczekiwanego samorozwoju. Obszary te będą dalej dążyć do otrzymywania publicznej bądź unijnej pomocy. Nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce przewiduje możliwość wsparcia tych terenów, jednakże działanie takie jest ograniczone w czasie i przestrzeni, a także obdarzone groźbą negatywnych konsekwencji niezakończonego postępowania.

Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 r., w zakresie zarówno jej planowania, jak i późniejszej realizacji napotyka wiele przeszkód. Podstawową barierą są zmiany wynikające z perturbacji w gospodarce światowej, szczególnie wpływ ma tutaj kryzys światowy. Wskutek problemów w polityce i gospodarce Unii Europejskiej proces akceptacji założeń nowej polityki spójności może zostać wydłużony, a planowane priorytety częściowo mogą zmienić pozycję w hierarchii.

Powiązanie horyzontu czasowego pomiędzy działaniem KSRR w Polsce a nową polityką spójności sprzyja pełnej realizacji zadań wynikających z obydwu źródeł. Wspiera to również finansowe aspekty planowania, realizacji i rozliczania projektów. Relacje pomiędzy polityką spójności a polityką regionalną są bardzo ścisłe. Wprowadzane w Polsce zmiany w polityce regionalnej są odzwierciedlone w planowanym kształcie i priorytetach polityki spójności, co powinno bezpośrednio wpływać na skuteczność obydwu polityk.

Literatura

- Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/F_Barca_lipiec_2009.pdf.
- Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength*, COM (2008) 616, COM (2008) 616 z dnia 6.10.2008.
- Komisja Europejska, Komunikat ws. wieloletnich ram finansowych, *Budżet z perspektywy „Europy 2020”*, 29 VI 2011, COM [2011] 500 final.
- Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Koncepcja nowej polityki regionalnej*, Tezy i założenia do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego przyjęte 16 grudnia 2008 r. przez Radę Ministrów, Warszawa 2008.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Murzyn D., *Polityka spójności UE a proces zmniejszenia dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, Seria: „Unia Europejska”, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Naruszewicz S., *Polityka spójności Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2004.
- Proste Fundusze. Narodowa Strategia Spójności. Raport z działalności Zespołu do spraw uproszczeń systemu wykorzystania środków funduszy Unii Europejskiej nr 1/2011 za okres styczeń–grudzień 2010 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa czerwiec 2011, http://www.funduszeueuropejskie.gov.pl/proste_fundusze/Strony/akcja_Proste_Fundusze.aspx.
- Raport z postępu debaty nt. polityki spójności po 2013 r. przyjęty na posiedzeniu Komitetu Europejskiego Rady Ministrów w dniu 30 lipca 2009 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2009.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską sporządzony w Rzymie dnia 25.03.1957 r., tekst skonsolidowany: DzU UE C z 24.12.2002 r.; wersja polska opublikowana w DzU 2004 nr 90, poz. 864/2.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., DzU C 306 z 17 grudnia 2007r., <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/12007L/htm/12007L.html>.

Źródła internetowe

<http://www.cie.gov.pl/fundusze/strukturalna/raport.html>.

COHESION POLICY AND A NEW PARADIGM OF REGIONAL POLICY IN POLAND

Summary: In the European Union, a programming period of years 2014–2020 meets particular challenges, for example: deep changes provoked by global economy, internal changes in social-economic structures of the European Union, crisis of global economy and crisis of euro area. The cohesion policy of the EU in years 2014–2020 gains a new dimension and tasks. The discussion on its shape is in this situation particularly difficult. There is a deeper relationship between cohesion policy and regional policy, although both benefit a new, territorial dimension. New paradigm of regional policy in Poland is in accordance with directions of changes in EU cohesion policy.

Keywords: cohesion policy, new paradigm of regional policy, integration, regions.