

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 341

**Gospodarka i przestrzeń**

Redaktorzy naukowi  
Stanisław Korenik  
Niki Derlukiewicz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek  
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:  
[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
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 Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-457-8**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Ekonomiczne bariery działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w regionach Polski a Krajowy Fundusz Kapitałowy .....	11
<b>Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor:</b> Biogospodarka a zarządzanie marketingowe w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego .....	23
<b>Piotr Hajduga:</b> Rewitalizacja przestrzeni śródmiejskiej na przykładzie Świdnicy – wybrane aspekty .....	37
<b>Amelia Kin:</b> Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwach MŚP a kryzys finansowy .....	54
<b>Beata Kisielewicz:</b> Rozwój społeczno-ekonomiczny Polski Wschodniej – wybrane aspekty .....	62
<b>Dorota Korenik:</b> Formy oddziaływania samorządu terytorialnego na regionalny sektor finansowy .....	72
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Ocena dostępności transportowej ośrodków wiedzy i innowacji w Polsce .....	83
<b>Agnieszka Krześ:</b> Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego .....	93
<b>Barbara Kutkowska, Tomasz Pilawka:</b> Rola Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) w budowaniu kapitału społecznego wsi .....	104
<b>Florian Kuźnik:</b> Polityka miejska regionu przemysłowego .....	120
<b>Henryk Łabędzki, Mirosław Struś:</b> Społeczne determinanty rozwoju przygranicznych obszarów wiejskich w południowo-zachodniej Polsce .....	136
<b>Andrzej Luczyszyn, Agnieszka Chołodecka:</b> Globalizacja gospodarki a przekształcenia sektora lokalnego – wybrane problemy.....	146
<b>Magdalena Łyszkiewicz:</b> Audyt zgodności opracowania wieloletniej prognozy finansowej gminy z wymogami ustawy o finansach publicznych ...	158
<b>Marian Maciejuk:</b> Pomoc publiczna przedsiębiorcom w Polsce w okresie kryzysu.....	171
<b>Katarzyna Miszczak:</b> Kapitał społeczny, ludzki i kreatywny w rozwoju gospodarczym .....	182
<b>Monika Musiał-Malago:</b> Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach na przykładzie miasta Krakowa .....	199
<b>Mirosława Marzena Nowak:</b> Miejsce spółdzielni mleczarskich w rozwoju regionalnym: przypadek województwo łódzkie, Polska .....	213

<b>Monika Paradowska:</b> Innowacje jako determinanta zrównoważonego rozwoju transportu w miastach.....	223
<b>Andrzej Raczyk:</b> Internacjonalizacja działalności podmiotów gospodarczych na przykładzie pogranicza polsko-niemieckiego .....	236
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Jakość przestrzeni publicznej w rozwoju aglomeracji miejskich.....	245
<b>Karolina Rosomacha:</b> Wpływ wiedzy i innowacji na rozwój regionów w Republice Czeskiej .....	254
<b>Dorota Rynio:</b> Dylematy polityki regionalnej w nowym okresie programowania w UE .....	263
<b>Alicja Słodczyk:</b> Przemiany Warszawy na tle modelu miasta postmodernistycznego .....	274
<b>Mirosław Struś, Henryk Łabędzki:</b> Rola kapitału społecznego w rozwoju obszarów przygranicznych południowo-zachodniej Polski.....	285
<b>Monika Szymura:</b> Ochrona prawnoautorska w gospodarce opartej na wiedzy .....	294
<b>Eugeniusz Wojciechowski:</b> Ekonomiczny wymiar administracji publicznej .	304
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Rozwój województw Polski Południowej z uwzględnieniem metropolii .....	315

## Summaries

<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Economic barriers to innovation activity of enterprises in the regions of Poland vs. Polish National Capital Fund.....	22
<b>Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor:</b> Bio-economy and marketing management in selected local government units .....	36
<b>Piotr Hajduga:</b> Revitalisation of downtown space on example of Świdnica – chosen aspects.....	53
<b>Amelia Kin:</b> Risk management in SMEs and the financial crisis.....	61
<b>Beata Kisielewicz:</b> Socio-economic development of Eastern Poland – chosen aspects.....	71
<b>Dorota Korenik:</b> Forms of influence of regional government on the regional financial sector .....	82
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Assessment of transport accessibility to centres of knowledge and innovation in Poland.....	92
<b>Agnieszka Krześ:</b> Participatory budgeting as an initiative supporting the attitude of civil society.....	103
<b>Barbara Kutkowska, Tomasz Pilawka:</b> The role of National Network of Rural Areas (NNRA) in the creation of social capital of rural areas .....	119
<b>Florian Kuźnik:</b> Urban policy in a post-industrial region .....	133
<b>Henryk Łabędzki, Mirosław Struś:</b> Social determinants of rural border areas development in south western part of Poland.....	145

<b>Andrzej Łuczyszyn, Agnieszka Chołodecka:</b> Globalization of economy and transformation of the local sector – selected problems .....	157
<b>Magdalena Łyszkiewicz:</b> Auditing the conformity of multi-year financial outlooks of a community with the public finance act .....	170
<b>Marian Maciejuk:</b> Public aid for entrepreneurs in Poland in the recession period .....	181
<b>Katarzyna Miszczak:</b> Social capital, human capital and creative capital in economic development .....	198
<b>Monika Musiał-Malago:</b> The stage of spatial planning in municipalities on the example of the city of Krakow .....	212
<b>Mirosława Marzena Nowak:</b> Place of dairy cooperatives in the regional development: case of Lodz Voivodeship, Poland .....	222
<b>Monika Paradowska:</b> Innovations as a determinant of sustainable urban transport development .....	235
<b>Andrzej Raczyk:</b> Internationalization of enterprises – Polish-German borderland case study .....	244
<b>Małgorzata Rogowska:</b> The quality of public space in agglomeration .....	253
<b>Karolina Rosomacha:</b> The impact of knowledge and innovation on the development of regions in the Czech Republic .....	262
<b>Dorota Rynio:</b> Dilemmas of regional policy in a new programming period of the EU .....	273
<b>Alicja Słodczyk:</b> Changes of Warsaw on a background of postmodern city ...	284
<b>Mirosław Struś, Henryk Łabędzki:</b> The role of social capital in the development of border areas of south-western Poland .....	293
<b>Monika Szymura:</b> Protection of authors' rights in knowledge-based market economy .....	303
<b>Eugeniusz Wojciechowski:</b> Economic dimension of public administration ...	314
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Development of voivodeships of southern Poland with reference to the metropolises .....	326

**Dorota Rynio**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **DYLEMATY POLITYKI REGIONALNEJ W NOWYM OKRESIE PROGRAMOWANIA W UE**

---

**Streszczenie:** Przełom okresów programowania oraz turbulencje i zmiany, jakie mają miejsce w gospodarce światowej, wymagają nowego podejścia do kształtowania polityki regionalnej. Podstawowe dylematy związane z programowaniem polityki regionalnej Wspólnoty na okres 2014-2020 koncentrują się na: problemie i zakresie spójności organizacji; podziałach wewnątrz ugrupowania, wynikających z różnic w poglądach krajów członkowskich na możliwości przetrwania polityki regionalnej w obecnym kształcie; nowym paradygmacie polityki regionalnej i jego funkcjonowaniu w skrajnych warunkach kryzysu gospodarki światowej; ograniczeniach finansowych i poszukiwaniu nowych źródeł oraz narzędzi finansowania procesu inwestycyjnego, a także na możliwościach wprowadzenia nowego modelu polityki regionalnej. Uwarunkowania te utrudniają proces programowania i go wydłużają.

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna, spójność, gospodarka finansowa, model polityki regionalnej.

DOI: 10.15611/pn.2014.341.22

### **1. Wstęp**

W dzisiejszej gospodarce światowej zachodzą istotne i głębokie zmiany, co determinuje konieczność reakcji na nie. Reakcja ta może przybierać różny kierunek, zakres i intensywność. W przekroju polityki regionalnej zmiany również wydają się niezbędne. Ich przesłankami są przede wszystkim: postępujący proces globalizacji; integracja, a w zasadzie perturbacje w UE; kryzys gospodarki światowej, przekształcenia w oczekiwaniach i potrzebach podmiotów polityki regionalnej, a zwłaszcza społeczeństw w poszczególnych regionach. Celem publikacji jest wskazanie trudności, z jakimi boryka się polityka regionalna na styku dwóch okresów programowania oraz trudnych wyborów, jakie muszą zostać zrealizowane, aby zaprogramować politykę regionalną na lata 2014-2020. W nowym okresie programowania należy ustalić scenariusze realizacji polityki regionalnej, dokonać wyboru narzędzi i zidentyfikować kierunki działania. Jednak w okresie intensywnych zmian na rynku nie jest to proste. Warunkiem pozostaje również uzyskanie konsensusu w stosunku do

przedstawionych na forum UE propozycji nowej polityki regionalnej. W obecnym okresie programowania określone cele polityki spójności: konwergencja, regionalna konkurencyjność i zatrudnienie oraz Europejska Współpraca Terytorialna także ewoluują, ze względu na konieczność lepszego ich dostosowania do potrzeb rynku i samego ugrupowania<sup>1</sup>. Przegrupowanie celów i ustalenie ich nowej hierarchii wynika z postępu w realizowanych przedsięwzięciach, uzyskanego pod wpływem nowych inwestycji oraz zmian w poziomie rozwoju i sytuacji poszczególnych regionów UE. W zakresie finansowym muszą nastąpić również przekształcenia ze względu na przeobrażenia wewnątrz organizacji i w jej otoczeniu. Przegrupowania są także konsekwencją tworzenia nowych połączeń sieciowych i funkcjonalnych, jakie działają na poziomie regionów. Korekcie podlegają zależności i związki z innymi politykami UE. W tych uwarunkowaniach niezbędne staje się ustalenie długookresowych priorytetów, które wyznaczą nowe wymiary polityki regionalnej na najbliższy okres programowania w UE, a jednocześnie staną się bazą wyjściową do planowania w kolejnych okresach budżetowych.

## 2. Uwarunkowania polityki regionalnej UE w latach 2014-2020

U progu okresu programowania 2014-2020 charakterystycznym procesem wpływającym bezpośrednio na stan gospodarki jest globalizacja, powiązana z postępowaniem technicznym i technologicznym oraz sieciowymi zależnościami, które dynamizują rozwój społeczno-gospodarczy. Złożoność procesu rozwoju wskazuje na nowy jego wymiar i możliwość przeskoku jakościowego jednostek przestrzennych. Sprzyja temu otwartość wynikająca z globalizacji. Podstawowymi niewiadomymi z tym związanymi są: kierunek rozwoju, struktura zmienianych celów, efekty postępu naukowo-technicznego, efekty synergiczne wynikające z powiązań między podmiotami na rynku oraz wielkość i intensywność przepływów w regionach. Na to nakłada się połączona z otwartością możliwość odpływu z rynku regionu inwestorów w momencie, gdy nie spotkają dla siebie odpowiednio dobrych warunków. Łatwość przepływów z jednej strony wzbogaca gospodarkę regionalną, wprowadzając nowe podmioty i nowe kategorie podmiotów, wzbogacając kapitał techniczny jednostki; z drugiej strony stanowi zagrożenie dla tożsamości regionów, naruszenie równowagi, może wprowadzić negatywną zmianę struktury wielkościowej przedsiębiorstw, gdzie MŚP<sup>2</sup> będą zmuszone do ustąpienia miejsca wielkim inwestorom. W konsekwencji nawet to zagrożenie może być podstawą do pozytywnych zmian w struktu-

<sup>1</sup> J. Szlachta, *Dylematy przyszłej polityki regionalnej Unii Europejskiej po roku 2013*, [w:] *Nowe wyzwania dla polityki społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i regionu opolskiego*, red. Z. Mikołajewicz, *Opolskie Roczniki Ekonomiczne*, t. XVIII, PTE Oddział w Opolu, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2010, s. 76-77.

<sup>2</sup> COMMISSION RECOMMENDATION of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (notified under document number C(2003) 1422), *Official Journal of the European Union*, L 124/36 (2003/361/EC).

rze gałęziowo-branżowej. Ważne są uregulowania wspólne krajów członkowskich UE w zakresie polityki regionalnej, kontaktów i relacji z krajami trzecimi oraz działania samych regionów.

Globalizacja niesie ryzyko ogólnoświatowych perturbacji w rozwoju społeczno-gospodarczym, czego przykładem może być obecny kryzys gospodarki światowej, który zmienił jej tory<sup>3</sup>. Obecny kryzys ma ogromne znaczenie dla polityki regionalnej ze względu na konsekwencje, które w dużej mierze są widoczne na poziomie regionalnym i lokalnym. To właśnie działania na tych poziomach mają za zadanie przeciwdziałać konsekwencjom kryzysu. Istotnym elementem wspólnej polityki regionalnej w nowym okresie programowania pozostaje podejmowanie kroków dążących do ograniczenia negatywnych skutków sytuacji kryzysowej i wspólnych przedsięwzięć mających za zadanie pobudzenie gospodarki UE jako całości i poszczególnych krajów członkowskich oraz regionów. Wydaje się to szczególnie istotne przy zastosowanej polityce „zwijania” gospodarek, ograniczania wydatków i kolejnych cięciach budżetowych. Już w czasie Wielkiego Kryzysu gospodarki światowej podjęto działania zgodne z teorią popytową. W chwili obecnej również widać, że działania ograniczające w krajach członkowskich mających największe problemy finansowe przynoszą efekty mniejsze od oczekiwanych lub diametralnie inne.

Pogłębiające się problemy finansowe w poszczególnych krajach uwidaczniają dylematy polityki regionalnej, związane z wyborem modelu gospodarki finansowej, przy czym nacisk kładziony na kraje członkowskie skłania je w tym przypadku do realizacji polityki ograniczeń. Obecna sytuacja w UE dowodzi, że kraje członkowskie o względnie dobrej kondycji w dobie głębokiego kryzysu mogą brać pod uwagę wyjście ze strefy euro, co stanowi jednocześnie zagrożenie trwałości UE. Równocześnie zagrożeniem trwałości UE w teraźniejszym składzie stały się problemy finansowe części krajów członkowskich, np. Grecji, Hiszpanii, gdzie rozpatrywano, jaka powinna być droga wyjścia kraju z ugrupowania, jeśli nie spełni on rygorystycznych wymogów organizacji, a stan jego gospodarki przestanie odpowiadać warunkom określanym przez UE.

W tych warunkach, zachowując dotychczasowy nurt polityki regionalnej UE i uwzględniając ograniczoność środków finansowych przeznaczonych na okres programowania 2014-2020, zauważalna staje się nierównowaga między potrzebami a dostępnymi możliwościami finansowymi<sup>4</sup>. W tej sytuacji należy wskazać nowe wytyczne i scenariusze realizacji polityki regionalnej. Nowe wymiary polityki re-

<sup>3</sup> D. Rodrik, *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, W.W. Norton&Company, New York, London 2012, s. 24 i n.

<sup>4</sup> The Programming Period 2014-2020, GUIDANCE DOCUMENT ON MONITORING AND EVALUATION—EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND AND COHESION FUND – Concepts and Recommendations, EUROPEAN COMMISSION, Directorate General Regional and Urban Policy, April 2013, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf) (12.05.2013), s. 10-14.



gionalnej są podstawą do określenia nowych reguł długookresowych ograniczeń finansowych, które w oparciu o zmniejszane środki wsparcia będą jednak przyczyniać się do nie zmniejszonego, a nawet do zwiększonego procesu inwestycyjnego realizowanego w ramach polityki regionalnej powiązanej z polityką rozwoju. W tym celu poszukuje się nowych źródeł finansowania procesu inwestycyjnego w regionach.

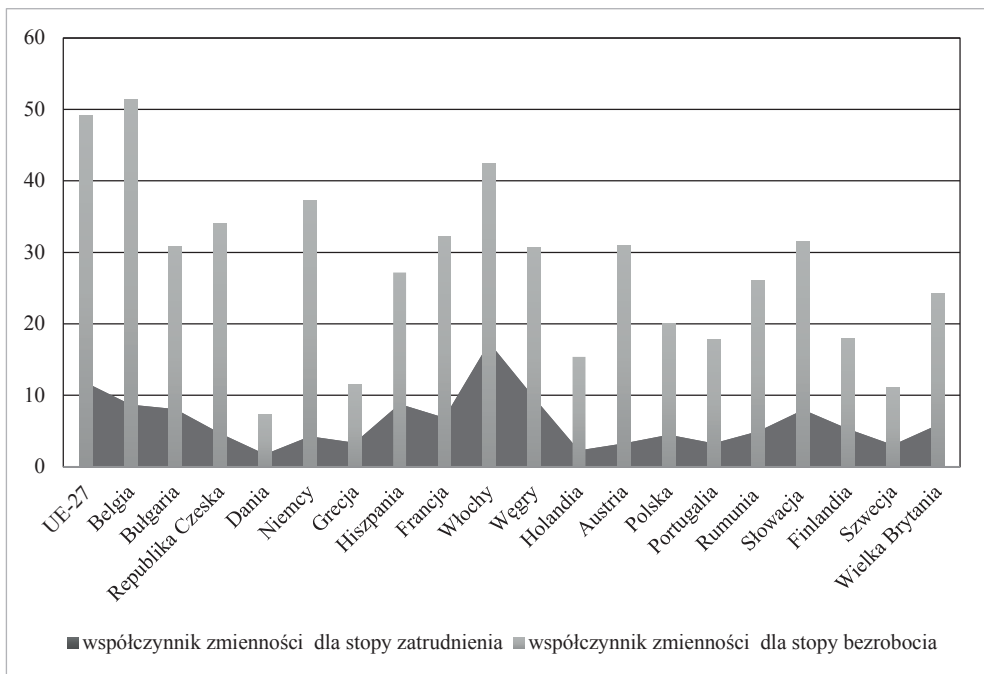
### **3. Kierunki polityki regionalnej UE w długim okresie, na tle występujących problemów**

Określenie kierunków polityki regionalnej w nadchodzącym okresie programowania stanowi problem ze względu na niepewną sytuację w gospodarce światowej, uwarunkowania determinujące wewnętrzną i zewnętrzną sytuację poszczególnych krajów członkowskich i ugrupowania jako całości. Istotnym aspektem pozostaje dążenie do uzyskania spójności w przekrojach UE. Problem z tym związany dotyczy rozumienia i sposobu podejścia do pojęcia spójności. Zatem pojawia się następujący dylemat: czy realizować ortodoksyjne dążenie do polityki spójności czy też dopuszczać do kontrolowanych różnicowań (nawet gdy będą się one zwiększać). Efekty dotychczasowej polityki spójności wskazują tylko na częściowy sukces ortodoksyjnego podejścia do spójności, co jest widoczne już przy zastosowaniu najprostszych mierników<sup>5</sup>. Koherencja analizowana przez wskaźniki charakteryzujące rynek zatrudnienia i bezrobocia, np. dyspersję stopy zatrudnienia i dyspersję stopy bezrobocia, wskazuje na znaczne różnice w państwach członkowskich UE. W części krajów, w których są tylko jeden lub dwa regiony NUTS 2, wskaźników tych nie wyznacza się. W pozostałych rozpiętości wskaźnika zmienności dla stopy zatrudnienia i bezrobocia w grupie osób 15-64 lat (w 2009 r., UE-27) między poszczególnymi regionami są znaczne w porównaniu z rozpiętościami wskaźnika między krajami UE. Stanowi to potwierdzenie tezy o konwergencji krajów Unii i dywergencji regionów<sup>6</sup>. Wyjątek tworzą wcześniej wspomniane kraje spójne w tym zakresie ze względu na specyficzną strukturę i monolityczność: Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta.

Duże rozpiętości są widoczne szczególnie w zakresie współczynnika zmienności dla stopy bezrobocia. Skrajne poziomy dyspersji uwidaczniają się dla Belgii, gdzie wskaźnik przekracza 50%, oraz Danii, gdzie nie przekracza 10%. Wartości współczynnika zmienności dla stopy zatrudnienia przybierają niższe wartości i mają mniejsze rozrzuty. Najwyższa wartość dla stopy zatrudnienia jest we Włoszech, najniższe zaś dla Danii i Holandii. W kolejnych latach dyspersja mierzona współczynnikiem zmienności dla stopy zatrudnienia i bezrobocia ulegać będzie większym turbulencjom ze względu na kryzys gospodarki światowej.

<sup>5</sup> Szerzej: *Stanowisko służb Komisji w sprawie opracowania umowy o partnerstwie i programów w POLSCE na lata 2014–2020*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/partnership/pl\\_position\\_paper\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/pl_position_paper_pl.pdf) (12.05.2013).

<sup>6</sup> Unemployment statistics, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics) (12.05.2013).

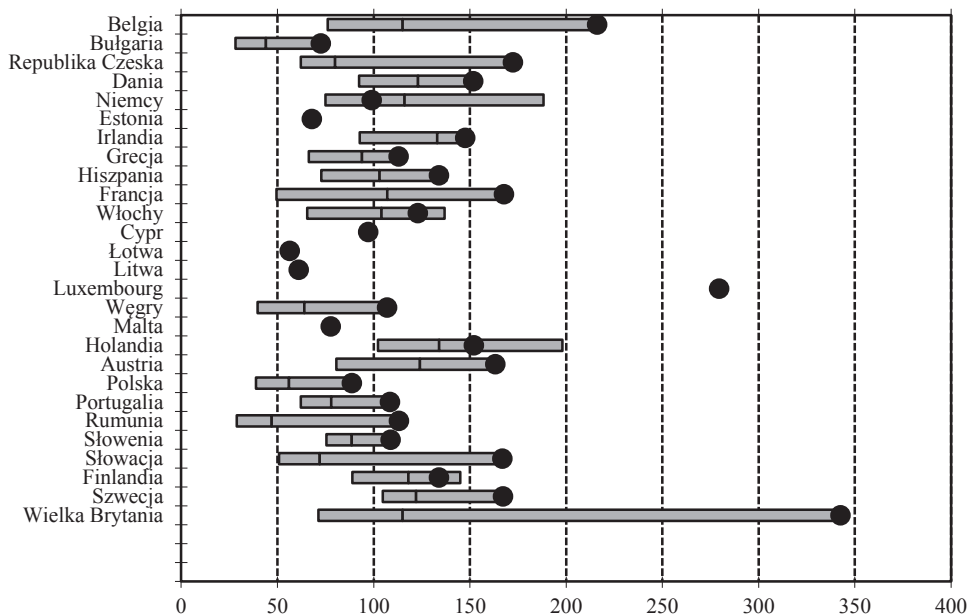


**Rys. 1.** Poziom dyspersji mierzony współczynnikiem zmienności dla stopy zatrudnienia i bezrobocia w grupie osób 15-64 lat w 2009 r. dla krajów UE (w %)

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: *Eurostat Regional Yearbook 2011*, Eurostat Statistical books, Eurostat, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, s. 45.

Możliwość badania konwergencji i dywergencji w przekroju UE-27 daje również analiza rozpiętości PKB na mieszkańca w SSN dla poszczególnych regionów krajów członkowskich. W znacznym stopniu zaznaczają się różnicowania tego wskaźnika między regionami krajów członkowskich, mniejsza dywersyfikacja ma miejsce wśród samych krajów. Stanowi to potwierdzenie częściowej konwergencji krajów Unii jako całości i dywergencji na poziomie regionów. Dla krajów o jednolitej organizacji nie oznacza się spójności w zakresie rozpiętości PKB na mieszkańca w SSN dla poszczególnych regionów krajów członkowskich (Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta).

Analiza konwergencji i dywergencji krajów członkowskich UE i ich regionów wskazuje, że dotychczasowy model wyrównawczy polityki regionalnej nie przyniósł oczekiwanych efektów. W długim okresie należy poszukiwać nowego modelu, który nie dąży w ortodoksyjny sposób do osiągnięcia spójności, lecz perspektywicznie dążyć będzie do wzmocnienia rozwoju społeczno-gospodarczego, dając swobodę wyboru drogi rozwoju i tworząc różnice rozwojowe.



Legenda:

- – rozpiętość wskaźnika (min, maks.) przedzielonego wartością średnią dla kraju
- – wartość dla regionu ze stolicą kraju
- | – wartość średnia dla kraju

**Rys. 2.** Rozpiętość PKB na mieszkańca w SSN w 2008 r. dla regionów UE-27 (w %, UE-27 =100)

Źródło: Eurostat *Regional Yearbook...*, s. 96, [za:] D. Rynio, *Kształtowanie nowej polityki regionalnej Polski w warunkach globalizacji i integracji*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 136.

W nowym okresie programowania zakłada się realizację polityki ograniczeń finansowych, choć nie jest to skrajna polityka, co wskazuje na konieczność usamodzielniania się procesu inwestycyjnego i poszukiwania nowych źródeł finansowania<sup>7</sup>. Kreowane są skrajne poglądy wśród krajów członkowskich UE odnośnie do wdrażanej polityki finansowej, wspierania procesu inwestycyjnego oraz realizowanej polityki spójności i regionalnej. Kraje członkowskie UE charakteryzujące się dobrą kondycją finansową nie są zainteresowane kontynuacją polityki spójności w dotychczasowych ramach, gdyż stała się ona według ich oceny „instrumentem dla ubogich”, którzy nie mogą bądź nie chcą realizować wyznaczonych podczas

<sup>7</sup> *Polityka spójności w odpowiedzi na kryzys gospodarczy*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/funds/recovery/doc/responsecrisis\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/recovery/doc/responsecrisis_pl.pdf) (12.05.2013).

okresowych spotkań Rady Europy priorytetów politycznych, społecznych i ekonomicznych. Argumentem przeciwko kontynuacji polityki spójności jest również interwencjonizm, jaki ona wnosi, mimo zintegrowania jej zasad z zasadami polityki konkurencji. Może to powodować działania przedsiębiorców zaspokajające krótkookresowe potrzeby firmy (nie związane z długookresową strategią rozwoju), osłabienie naturalnej przedsiębiorczości ze względu na obniżone ryzyko własnego kapitału związanego z procesem inwestycyjnym (inwestycje w części finansowane są z funduszy europejskich), finansowanie inwestycji o niskim potencjale rozwojowym lub mających charakter modernizacyjny, a także o małej wartości dodanej. Projekty innowacyjne ze względu na długi okres rozpatrywania wniosku o dotację mogą być narażone na opóźnienia wejścia na rynek w porównaniu z działaniami konkurencji.

Dotychczasowy układ celów polityki spójności sprzyja wspieraniu regionów najmniej zamożnych, co powoduje osłabienie zainteresowania ze strony krajów płatników netto realizacją polityki spójności. W tym układzie polityka spójności staje się instrumentem utrwalającym zagrożenia w rozwoju regionalnym i terytorialnym państw członkowskich. Przesłanki te wskazują na potrzebę refleksji nad sensem prowadzenia polityki spójności w ogóle bądź głębokich zmian jej rozumienia w trakcie długookresowego programowania<sup>8</sup>. W związku z tym powinno się wzmacniać znaczenie i rangę polityki regionalnej, a jej kierunek powinien być skorelowany z trendami wynikającymi z uwarunkowań globalnych i możliwości regionów. Na tym tle rysuje się potrzeba dążenia do kreowania nowego modelu polityki regionalnej, uwzględniającego elastyczność i indywidualizację polityk regionalnych poszczególnych krajów członkowskich, a także częściową samodzielność regionów. Stąd regiony wykazują zróżnicowany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. W procesie polaryzacji w ośrodkach intensywnego wzrostu tworzone są warunki do wzmoczonego rozwoju. Zjawisko dyfuzji połączone z procesem polaryzacji decyduje o rozprzestrzenianiu się impulsów rozwojowych z ośrodków intensywnego rozwoju do otoczenia. Następuje wymiana potencjałów, zasobów i usług między tymi obszarami. Tworzy się tu podział funkcjonalny, który uzupełnia się wzajemnie. Konsekwencją w ten sposób ukształtowanego układu jest rozwój jednostki wyższego rzędu jako całości, z kolei regiony cechują się dywersyfikacją wewnętrzną pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Całość układu zyskuje przewagę rozwojową i podlega efektowi synergii, przez co poszczególne części regionu zyskują nowy, wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Proces przemian polaryzacyjno-dyfuzyjnych nie powinien przebiegać bez ograniczeń i kontroli, jednak działania tego typu winny uaktywniać się tylko w razie kreowania wyraźnie niekorzystnych struktur lub dysproporcji; w miarę możliwości odgórne oddziaływanie ma za zadanie przybierać formę pośrednią.

---

<sup>8</sup> J. Szlachta, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej a ograniczanie skutków kryzysu*, [w:] *Zrozumieć kryzys 3. Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009, s. 34-37.

Nowy model polityki regionalnej UE powinien zostać określony jako modyfikowany model polaryzacyjno-dyfuzyjny, wówczas wskazane warunki będą możliwe do spełnienia w długim okresie, a jednocześnie model wyrównawczy straci podstawy bytu. Przyjęcie modyfikowanego modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego polityki regionalnej UE jest zgodne z wdrażanym nowym paradygmatem polityki regionalnej. Szerokie spojrzenie na problemy polityki regionalnej w ujęciu polityki rozwoju sprzyja wprowadzaniu określonego w ten sposób nowego modelu, jednak zakłada on realizację przedsięwzięć o regionalnym i ponadregionalnym charakterze. W nowym paradygmacie polityki regionalnej zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe spychają działania wyrównawcze na dalszy plan, koncentrując je tylko na wybranych obszarach, gdzie nie ma możliwości rynkowego postępowania. Głównym elementem polityki regionalnej staje się dyfuzja rozwoju. To trwała podstawa dla wzrostu jednostek przestrzennych – wiąże się ona z przewagami endogenicznymi otoczenia ośrodka wzrostu, wzmacnia sieciowość połączeń na styku i pośrednio wiąże obszary niżej rozwinięte z szybko rozwijającymi się biegunami wzrostu.

Dylematem w zakresie kształtowania polityki regionalnej w długim okresie pozostają: sposób, wytyczne i procedury dalszego rozszerzania Unii oraz możliwości przystąpienia kolejnych krajów do Wspólnoty. Różnice w poziomie rozwoju krajów kandydackich a średnią unijną są z reguły znaczne, wobec czego z punktu widzenia kandydatów istotny jest nacisk na działania spójnościowe, a przez to stosowanie modelu wyrównawczego, który powinien być wygaszany. Wejście krajów o wysokiej rozbieżności rozwojowej w stosunku do średniej Wspólnoty przekłada się na zwiększenie dysproporcji wewnętrznych zintegrowanego ugrupowania. Z tego punktu widzenia kolejne rozszerzenia stoją w opozycji przejścia do nowego modelu polityki regionalnej. Rozszerzenia powinny być realizowane w sposób planowy. Procedura i warunki rozszerzenia powinny zostać zmienione i realizowane w drodze indywidualizacji oraz dopasowania do specyficznych uwarunkowań danej gospodarki, przy jednoczesnym zachowaniu uogólnienia postępowania. Powinno się wprowadzać rozszerzenia, w których procedura przygotowawcza dla gospodarek krajów kandydackich trwa do momentu uzyskania tzw. okołospójnościowych standardów ich gospodarek.

#### **4. Zakończenie**

Globalizacja, integracja, kryzys gospodarki światowej to podstawowe uwarunkowania makroekonomiczne, w jakich tworzone są fundamenty programowania polityki regionalnej na okres 2014-2020. Równocześnie zintegrowane ugrupowanie tworzy specyficzne uwarunkowania, w których podejmowane są decyzje co do kształtu wspólnotowej polityki regionalnej. Na tym tle poszczególne kraje członkowskie kreują i przyjmują wspólne postanowienia, wytyczne oraz priorytety, wskazane na średni i długi okres programowania polityki regionalnej. Jednocześnie kraje członkowskie w oparciu endogeniczną gospodarkę opracowują wewnętrzną, częściowo

zindywidualizowaną politykę regionalną. Potrzeba takiego indywidualnego podejścia wynika przede wszystkim z częściowej rozbieżności w ujęciu szczegółowych priorytetów, celów, działań i narzędzi stosowanych w ramach polityki regionalnej w jednostkach przestrzennych, a rozwiązaniami generalnymi wskazywanymi przez zintegrowane ugrupowanie. Kraje i regiony UE tworzą dla siebie dopasowany do indywidualnych warunków wachlarz zachowań, działań i przedsięwzięć, będący w spójności z wymogami wspólnej polityki regionalnej. Kierunek działań powinien prowadzić do indywidualizacji polityki regionalnej, co wpływać ma na podniesienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, a w konsekwencji przełożyć się na spójność przestrzeni UE.

Specyficzna sytuacja u progu okresu programowania na lata 2014-2020 zmienia dotychczasowe podejście do wspólnej polityki regionalnej, przewartościowuje sposób pojmowania i cele stawiane przed regionami oraz wzmacnia potrzebę poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie utrzymania i finansowania procesu inwestycyjnego. W warunkach globalizacji, integracji, dążenia do innowacyjności gospodarek, postępu naukowo-technicznego z jednej strony, a z drugiej kryzysu gospodarki światowej, trudne staje się programowanie wspólnej polityki regionalnej ugrupowania. Zaznaczają się różne grupy interesu w organizacji oraz zdwywersyfikowane prędkości i poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, coraz większą rolę odgrywają częściowo niespójne lub sprzeczne cele szczegółowe poszczególnych krajów członkowskich (niespójność lub sprzeczność nie dotyczy celów generalnych polityki regionalnej Wspólnoty, m.in. ze względu na ich ogólność). Wyzwaniem dla programowania na lata 2014-2020 i późniejsze okresy staje się nieefektywność dotychczas stosowanej polityki regionalnej opartej na modelu wyrównawczym. Z tego powodu przy zastosowaniu nowego paradygmatu polityki regionalnej wprowadzane jest podejście związane z modelem dopuszczającym do polaryzacji, opartym na zjawisku dyfuzji impulsów rozwojowych, jednak model ten wydaje się niewystarczający, jeśli zastosujemy go w czystej postaci. Dotyczy to przede wszystkim obszarów problemowych, depresyjnych, które nie zawsze znajdują się pod odpowiednio dużym wpływem impulsów rozwojowych. Poza tym istnieje prawdopodobieństwo, że dotychczasowe niepowodzenia w wychodzeniu ze złej sytuacji rozwojowej zostaną utrwalone mimo zmiany podejścia, ze względu na pozostawienie tych obszarów postępowaniu rynkowemu. W tych przypadkach niezbędna jednak wydaje się interwencja i ukierunkowanie w początkowej fazie działań i rozwoju przestrzeni problemowej. Wobec czego model polaryzacyjno-dyfuzyjny polityki regionalnej UE powinien być wspomagany i częściowo nadzorowany. Szerokie rozumienie polityki regionalnej z jednej strony przenosi tę dziedzinę nauki na wyższy poziom, z drugiej zaś pozwala na osiąganie korzyści z częściowego odterytorialnienia działań i zbiorczego rozwiązywania problemów danego obszaru. Istnieje jednak obawa, że konsekwentnie zmniejszać będzie się znaczenie polityki regionalnej na rzecz polityki rozwoju. Stąd niezbędne staje się umacnianie znaczenia polityki regionalnej, jej ewolucja i zmiany aparatu narzędziowego. Ośrodki wzrostu przejąć muszą na siebie

odpowiedzialność za sprawne funkcjonowanie otoczenia, choć i w tej chwili to robią, gdyż dobrze działające zaplecze wpływa na możliwość pełnej realizacji funkcji właściwych głównym jednostkom.

## Literatura

- COMMISSION RECOMMENDATION of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (notified under document number C(2003) 1422), Official Journal of the European Union, L 124/36, (2003/361/EC).
- Eurostat Regional Yearbook 2011*, Eurostat Statistical books, Eurostat, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.
- Polityka spójności w odpowiedzi na kryzys gospodarczy*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/funds/recovery/doc/responsecrisis\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/recovery/doc/responsecrisis_pl.pdf) (12.05.2013).
- Rodrik D., *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, W.W. Norton&Company, New York, London 2012.
- Stanowisko służb Komisji w sprawie opracowania umowy o partnerstwie i programów w POLSCE na lata 2014–2020*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/partnership/pl\\_position\\_paper\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/pl_position_paper_pl.pdf) (12.05.2013).
- Szlachta J., *Dylematy przyszłej polityki regionalnej Unii Europejskiej po roku 2013*, [w:] *Nowe wyzwania dla polityki społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i regionu opolskiego*, red. Z. Mikołajewicz, *Opolskie Roczniki Ekonomiczne*, t. XVIII, PTE Oddział w Opolu, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2010.
- Szlachta J., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej a ograniczanie skutków kryzysu*, [w:] *Zrozumieć kryzys 3. Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.
- The Programming Period 2014-2020, GUIDANCE DOCUMENT ON MONITORING AND EVALUATION – EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND AND COHESION FUND – Concepts and Recommendations, EUROPEAN COMMISSION, Directorate General Regional and Urban Policy, April 2013, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf) (12.05.2013).
- Unemployment statistics, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics) (12.05.2013).

## **DILEMMAS OF REGIONAL POLICY IN A NEW PROGRAMMING PERIOD OF THE EU**

**Summary:** The turn of the programming periods, turbulences and changes in the worldwide economy need a new approach to the matter of regional policy. The main dilemmas connected with the programming of the EU regional policy for the period 2014-2020 concentrate on a problem and range of cohesion of the organization, divisions inside a group of countries, which result from the differences in views of the member countries on chances of cohesion policy survival in the present form, a new paradigm of regional policy and its functioning in extreme conditions of the world economy crisis, financial limitations and searching new sources and instruments of investment process financing and also a possibility of new model introduction of regional policy. The conditions listed above make programming process difficult and prolonged.

**Keywords:** regional policy, cohesion, financial economy, regional policy model.