

Tomasz DĘBOWSKI¹

ROZWÓJ REGIONALNY POLSKI W KONTEKŚCIE WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW UNIJNYCH

Streszczenie

Rozwój regionalny stanowi ważną kategorię ekonomiczną, rozpatrywaną zarówno ze strony teoretycznej, jak i praktycznej. W niniejszym artykule zostały zawarte akademickie rozważania nad pojęciem rozwoju regionalnego, złożonością tego procesu oraz jego związkami z polityką regionalną (spójności). W wymiarze praktycznym podjęto zaś próbę określenia wielkości i skali procesu rozwoju regionalnego w Polsce. Szczególną uwagę zwrócono na unijną politykę spójności, która, mając ogromny wpływ na procesy rozwojowe, ulega okresowym przeprofilowaniom. W najbliższej perspektywie lat 2014-2020 (podobnie jak i w poprzednim okresie programowania) nowy wymiar polityki spójności Unii Europejskiej (UE) będzie miał silny związek z rozwojem polskich województw. Natomiast skala tego oddziaływania będzie zależać od kształtu budżetu unijnego oraz przyjęcia rozwiązań proponowanych przez Komisję Europejską.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, polityka spójności, strategia „Europa 2020”

REGIONAL DEVELOPMENT OF POLAND AND UTILISATION OF EUROPEAN FUNDS

Summary

Regional development is an important economic category that can be considered from both a theoretical and practical standpoint. The present paper offers an academic analysis of the concept of regional development, the complexity of this process and its association with regional (cohesion) policy. In the practical sense, an attempt is made to define the size and the scale of regional development in Poland. A specific role is assigned to European cohesion policy, which, having a huge influence for development processes, is periodically re-profiled. In the next budget planning period 2014-2020 (similarly to the previous one), the new dimension of EU cohesion policy will have a strong impact on Polish regions. Its scale will depend on the shape of the European budget as well as on the acceptance of solutions suggested by the European Commission.

Key words: regional development, cohesion policy, ‘Europe 2020’ strategy

1. Wstęp

Problematyka rozwoju regionalnego, podejmowana w wielu rozważaniach naukowych i pozanaukowych, jest stale aktualna. Rozwój regionów stanowi przedmiot

¹ Dr Tomasz Dębowski – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku, e-mail: debal@poczta.onet.pl.

zainteresowania zarówno teorii ekonomii, jak i praktyki gospodarczej. Analiza procesów rozwoju regionów nie jest jednak zadaniem łatwym. Wpływa na to złożoność i wielowymiarowość tego zjawiska. Dynamika rozwoju regionalnego ma ogromne znaczenie dla gospodarki każdego kraju, a jej wzmacnianie za pomocą środków zewnętrznych (unijnych) jest obecnie przedmiotem wielu merytorycznych dyskusji prowadzonych na szczeblu krajowym i międzynarodowym.

2. Pojęcie, znaczenie i istota rozwoju regionalnego

Pojęcie **rozwoju regionalnego** jest kategorią znajdującą współcześnie zastosowanie na całym świecie. Bez względu na sposób delimitacji regionu, tj. sposób wyznaczenia granicy regionu za pomocą dobranej metody, zawsze można wskazać, czy i z jaką intensywnością proces rozwoju regionalnego wystąpił na określonym obszarze. Identyfikacja tego zjawiska jest możliwa dzięki zastosowaniu wybranych narzędzi służących pomiarowi tzw. mierników rozwoju regionalnego.

W sposobie definicyjnego ujęcia kategorii rozwoju regionalnego uwidaczniają się różnice w poszczególnych sformulowaniach. Przykładowo w *Słowniku Rozwoju Regionalnego* przez pojęcie rozwoju regionalnego rozumie się: *wzrost potencjału gospodarczego regionów oraz trwałą poprawę ich konkurencyjności i poziomu życia mieszkańców, co przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju* [Kozak, Pyszkowski 2001 s. 46].

Według Bagdzińskiego, Kosiedowskiego i Marszałkowskiej, rozwój regionalny jest *procesem wszelkich zmian zachodzących w regionie*. Autorzy ci za najistotniejszy uznają ekonomiczny kontekst pojęcia, stwierdzając dalej, że: *(...) rozwój regionalny jest w dużej mierze procesem o charakterze ekonomicznym, którego główną cechą jest wzrost gospodarczy regionu, czyli zwiększenie produkcji dóbr i usług wskutek ilościowego zwiększenia wykorzystywanych czynników produkcji (rzeczonych i osobonych). Ilościowym zmianom produkcji powinny towarzyszyć jakościowe i strukturalne. Z ekonomicznego punktu widzenia, rozwój regionalny można określić jako proces transformacji czynników i zasobów regionalnych w dobra i usługi* [Polityka rozwoju regionalnego... 1995 s. 38-39].

Z kolei, w *Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006* rozwój regionalny definiuje się jako: *wzrost potencjału gospodarczego regionów oraz trwała poprawa ich konkurencyjności i poziomu życia mieszkańców, co przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju* [Narodowy Plan Rozwoju 2003 s. 189].

W *Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju* znalazła miejsce pośrednia interpretacja terminu. W art. 2 zostało zidentyfikowane zagadnienie wspierania rozwoju regionalnego, określone jako: *zespół działań Rady Ministrów na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju województw, oparty na jednolitych zasadach dostępu województw do publicznych środków krajowych i publicznych środków wspólnotowych, których przeznaczenie określają priorytety rozwoju regionalnego, ustalone w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* [Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju... 2004 poz. 1206].

Podobnie w obowiązującej aktualnie *Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, ustawodawca nie zdefiniował bezpośrednio pojęcia rozwoju regionalnego. Odnosił się jedynie pośrednio do tej kategorii przez sprecyzo-

wanie pojęcia polityki rozwoju jako: *zespołu wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu: trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej* [Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju... 2006 poz. 1658].

Bez względu na definicyjne ujęcie zagadnienia, należy podkreślić, że rozwój regionalny jest procesem wielowymiarowym, możliwym do mierzenia, lecz rozpatrywanym bardzo rozmaicie. Może być on analizowany na różnorodnych poziomach uogólnienia, w różnych przekrojach czasowych i przestrzennych oraz w odniesieniu do rozmaitych dziedzin działalności społeczno-gospodarczej. Podejście takie jest zdeterminowane mnogością zmian zachodzących w gospodarkach regionów, będących przesłankami rozwoju regionalnego.

Termin rozwój regionalny zyskał na szczególnym znaczeniu w krajach Unii Europejskiej, gdzie polityka regionalna jest ukierunkowana na wyrównywanie dysproporcji rozwojowych regionów. Między innymi dla potrzeb monitorowania poziomu rozwoju regionalnego została ujednoczona struktura terytorialna obszaru Unii – poprzez wprowadzenie nomenklatury jednostek terytorialnych dla celów statystycznych NUTS. Także, przyjęte przez Komisję Europejską, cele polityki regionalnej na lata 2007-2013, ich realizacja na podstawie obowiązujących zasad oraz charakter funkcjonowania głównych narzędzi finansowych państw piętnastki, funduszy strukturalnych, wyraźnie wskazują, że podstawą rozwoju społeczno-gospodarczego Unii jest troska o rozwój poszczególnych jej regionów. Zrównoważony rozwój regionalny jest zatem unijnym priorytetem, potwierdzonym także w zapisach Traktatu Rzymskiego.

W Polsce kategorią rozwoju regionalnego zaczęto posługiwać się z większą intensywnością dopiero na początku lat 90-tych. Wprawdzie w okresie gospodarki centralnie sterowanej były forsowane koncepcje, które w swojej istocie miały na celu rozwój społeczno-gospodarczy kraju (a więc i regionów), nie dostrzegano w nich jednak potrzeby odrębnego spojrzenia na rozwój w układzie regionalnym. Koncepcje te dotyczyły głównie lokalizacji niektórych funkcji bytu społecznego w przestrzeni i były nimi [Leśniak 1985 s. 56-58]:

- zasada równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych i osadnictwa, realizowana w latach 50-tych w ramach strategii industrializacji i urbanizacji Polski;
- zasada racjonalnego rozmieszczenia sił wytwórczych – z początku lat 60-tych;
- polityka małej koncentracji, podjęta w drugiej połowie lat 60-tych, a wyrażona zasadą lokalizowania przemysłu w miastach średniej wielkości, liczących ponad 10 tys. mieszkańców;
- zasady z lat 70-tych, tj. dotyczące: podnoszenia poziomu gospodarczego regionów niedostatecznie rozwiniętych, zapewnienia możliwie pełnego zatrudnienia, wznoszenia aktywizacji terenów szczególnie ważnych z punktu widzenia społecznego i politycznego oraz ochrony środowiska naturalnego;
- koncepcja umiarkowanej policentrycznej koncentracji z lat 1972-74, realizowana od 1975 r. w 49 miastach wojewódzkich.

Aktualnie została przyjęta formuła określona zasadą zrównoważonego rozwoju, czyli rozwoju społeczno-gospodarczego, w którym występuje proces integrowania

działań: politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń [*Ustawa Prawo Ochrony Środowiska...* 2001 poz. 627].

W swojej istocie rozwój regionalny jest kategorią złożoną. Na złożoność tę wpływa m.in.:

- konieczność rozpoznawania wielu czynników i barier rozwojowych w badaniach empirycznych procesu;
- istnienie zróżnicowanych kryteriów oceny rozwoju regionalnego;
- wieloaspektowość procesu;
- uczestnictwo państwa w kształtowaniu rozwoju regionalnego;
- wykorzystywanie kategorii w polityce regionalnej.

W badaniach empirycznych rozwoju regionalnego uwzględnia się wiele czynników i barier rozwojowych – niekiedy wspólnych dla większości regionów, niekiedy zaś całkiem odmiennych. Rozwój regionalny jest więc pewną wypadkową zachodzących w regionie zmian, dokonujących się dzięki różnym uwarunkowaniom. Stąd pomiar rozwoju regionalnego może być prowadzony w wielu obszarach, skupiać się na różnorodnych zjawiskach, a oceny procesu dokonuje się na podstawie analizy szerokiej gamy wyspecjalizowanych wskaźników. Tak duży zakres ujmowania rozwoju regionalnego w badaniach empirycznych oraz w teoretycznym i praktycznym jego opisie powoduje niebezpieczeństwo nieprawidłowego rozpoznania różnych: wymiarów, aspektów i poziomów. Prowadzi to w konsekwencji do nierzadkich w studiach regionalnych nieporozumień. Sytuacji nie ułatwia także wieloznaczność, a czasami nawet niejasność pojęć używanych w badaniach regionalnych. Przy określaniu poziomu rozwoju regionalnego należy więc stosować sposoby i metody pomiaru oraz wykorzystywać mierniki, które byłyby kryteriami wspólnymi – możliwymi do zastosowania we wszystkich regionach. Powinny one dawać możliwość dokonywania obiektywnych porównań. Istnieją wprawdzie tak zdelimitowane regiony, dla których trzeba stosować zgoła odrębne kryteria analizy, ale w odniesieniu do takich regionów, ze względu na ich specyfikę, często nie jest możliwe zastosowanie kryteriów ogólnych. Zachodzi wówczas konieczność prowadzenia badań indywidualnych, za pomocą oddzielnie dobrane go instrumentarium. W rzeczywistości pomiar rozwoju regionalnego powinien opierać się jednak na kryteriach ujednoczonych, by w ten sposób można było prowadzić monitoring procesu w skali krajowej.

Samo badanie rozwoju regionalnego jest trudne i często wymaga przyjęcia upraszczających założeń. Podejście takie może powodować zniekształcenia wyników badań oraz wyciąganie nie do końca wiarygodnych wniosków. Aby tego uniknąć, pojęciem rozwoju regionalnego należy posługiwać się w wyraźnie określonym aspekcie. Niewątpliwie, jednym z zasadniczych aspektów, jak wskazuje przytoczona za S.L. Bagdzińskim, W. Kosiedowskim i M. Marszałkowską definicja rozwoju regionalnego, jest aspekt ekonomiczny (gospodarczy). Rozpatrywanie rozwoju regionalnego w tym właśnie aspekcie skupia się na wzroście gospodarczym regionu, który może być określony: poziomem produkcji, wysokością dochodów ludności, wielkością konsumpcji

czy rozmiarami potencjału produkcyjnego. Silne akcentowanie aspektu ekonomicznego jest powodowane włączeniem się Polski w mechanizm gospodarki rynkowej oraz wzrostem znaczenia konkurencyjności regionów. Rozwój regionalny może być jednak rozpatrywany także w innych aspektach, które, uwzględnione w procesie badawczym, dają kompleksowy obraz przebiegu zjawiska. Aspektami tymi są [Kupiec 1993 s. 20-24]:

- **społeczny** – w którym zasadniczą rolę odgrywają potrzeby społeczne i poziom ich zaspokojenia;
- **techniczny** – w którym ocenie podlega stosowana technika wytwarzania dóbr i usług (np. bardziej pracochłonna lub kapitałochłonna);
- **technologiczny** – ściśle związany z aspektem technicznym, dotyczy oceny nowoczesności technologii wykorzystywanej przy zastosowaniu wybranej techniki wytwarzania;
- **przestrzenny** – uwzględniający rozmieszczenie działalności społeczno-gospodarczej w przestrzeni, gdzie poddaje się ocenie racjonalność umiejscowienia;
- **przyrodniczy** – w którym nadrzędnym problemem jest ochrona środowiska oraz kwestia zasięgu ingerencji człowieka w środowisko, w celu zaspokojenia swoich potrzeb;
- **estetyczny** – dotyczący sfery społecznej działalności ludzkiej, w którym ocenie podlega: kultura społeczności regionu, taktowność postępowania i zachowania, poziom wykształcenia, wiedza itp.;
- **czasowy** – uwzględniający ciągłość przebiegu rozwoju regionalnego, dzięki czemu ocenia się proces w różnych odstępach czasowych.

Rozpatrywanie rozwoju regionalnego w wybranym aspekcie i na podstawie przyjętych kryteriów sprowadza się do badania zmian zachodzących w regionie. Zmiany te mogą być zarówno pozytywne, jak i negatywne, a niekiedy mogą nie występować wcale. Analizując zmiany dokonujące się w regionie, wolno zauważyć, że rozwój regionalny może wykazywać oznaki progresji, regresji, bądź tkwić w punkcie zawieszenia, czyli nie występować wcale. Natomiast, prowadząc badania rozwoju regionalnego w różnych aspektach, dojść do przeciwstawnych wniosków. Przykładowo, rozważając rozwój w aspekcie ekonomicznym, można dostrzec charakter progresywny rozwoju, zaś w aspekcie estetycznym – charakter regresywny. Powstaje więc problem oceny zjawiska jako całości. W takiej sytuacji przydatne okazuje się spojrzenie na rozwój jedynie w wybranym aspekcie albo – przywiązując do poszczególnych aspektów konkretną wagę – identyfikacja głównej tendencji rozwojowej. W tym drugim przypadku ocena rozwoju regionalnego będzie obciążona pewną dozą autorskiego subiektywizmu.

W warunkach każdej gospodarki rozwój regionalny odbywa się z udziałem większej lub mniejszej ingerencji państwa. Interwencjonizm państwowy w tę sferę jest konieczny, by nie doprowadzić do nieprawidłowości rozwojowych. Jest to forma ochrony, przed zbyt ekspansywnym ingerowaniem podmiotów gospodarczych (a czasami także i władz lokalnych) w struktury regionalne lub forma wspomaganie, przy braku zewnętrznego zainteresowania układami regionalnymi. Niemożliwe byłoby zachowanie prawidłowości rozwojowych w warunkach braku oddziaływania państwa w tym obszarze. Żywiolowe działanie mechanizmu rynkowego wymaga stoso-

wania korekt mających na celu niwelowanie dysproporcji rozwojowych. Odrębnym problemem jest natomiast ocena skuteczności tych działań. Ingerencja państwa w sferę rozwoju regionalnego uwidacznia się aktualnie w Polsce w obowiązującym i tworzonej prawodawstwie oraz w kształtowaniu układu instytucjonalnego, odpowiedzialnego za kierowanie rozwojem i jego kontrolę.

Rozwój regionalny jest również ważnym elementem składowym polityki regionalnej, a szerzej – polityki gospodarczej. W kontekście prowadzonej polityki regionalnej dokonujący się rozwój umożliwia realizację jej celów. Sam w sobie stanowi także cel polityki regionalnej i jest jednocześnie jej kreatorem, bowiem osiągnięty poziom rozwoju stawia przed podmiotami polityki regionalnej nowe wyzwania i prowadzi do okresowego przeprofilowywania celów. Rozwój regionalny jest więc zjawiskiem, które bezpośrednio wpływa na kształt polityki regionalnej, stwarzając warunki do racjonalnego i efektywnego jej prowadzenia.

3. Znaczenie środków UE na lata 2007-2013 dla rozwoju regionalnego w Polsce

Polska i jej regiony zmniejszają sukcesywnie dystans rozwojowy do Unii Europejskiej. Poprawę sytuacji gospodarczej widać wyraźnie w analizie wskaźników makroekonomicznych, a zwłaszcza z uwzględnieniem wskaźnika, jakim jest PKB *per capita* obrazowany na tle średniej unijnej UE-27. Ostatni okres programowania (tzw. perspektywa finansowa) uwidacznia pod tym kątem stałą poprawę sytuacji Polski. Kształtowanie się PKB *per capita* w latach 2007-11 przedstawia tabela 1.

Niższe PKB *per capita*, w odniesieniu do średniej unijnej, niż Polska mają w tej chwili jedynie cztery kraje: Litwa (62 proc.), Łotwa (58 proc.), Rumunia (49 proc.) oraz Bułgaria (45 proc.). Również we wszystkich tych krajach wskaźnik poprawił się – od 1 pkt. proc. w Bułgarii, do 5 pkt. proc. na Litwie. Polskę wyprzedziły – dosłownie o włos – Węgry i Estonia. Kraje, które w największym stopniu przekroczyły średni dla UE wskaźnik PKB *per capita*, to: Luksemburg (274 proc.), Holandia (131 proc.) oraz Austria (129 proc.). Dla całej strefy euro wskaźnik ten wyniósł 108 proc. W krajach, pozostających poza UE, najniższy wskaźnik PKB *per capita* zanotowano w Bośni i Hercegowinie oraz Albanii – odpowiednio: 29 proc. i 31 proc. unijnej średniej. W Turcji było to 52 proc. [Dokument elektroniczny tryb dostępu: www.gazetapodatnika.pl, data wejścia: 02.12.2012]. Kształtowanie się PKB *per capita* w wybranych krajach UE w 2011 roku prezentuje tabela 2.

TABELA 1.
PKB *per capita* w Polsce na tle średniej unijnej UE-27, w latach 2007-11

Lata	PKB <i>per capita</i> w Polsce (UE-27 = 100)
2007	54%
2008	56%
2009	61%
2010	63%
2011	65%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

TABELA 2.
PKB *per capita* w wybranych krajach UE w 2011 roku

Państwo członkowskie UE	PKB <i>per capita</i> (UE-27=100)
Luksemburg	274%
Holandia	131%
Austria	129%
Estonia	67%
Węgry	66%
Polska	65%
Litwa	62%
Łotwa	58%
Rumunia	49%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Postępujący rozwój gospodarczy w skali krajowej nie powoduje równomiernego rozwoju regionów Polski. W poszczególnych województwach uwiadcniają się w dalszym ciągu znaczące różnice rozwojowe. Spostrzeżenie to nie jest jednak czymś nowym. Zjawisko gospodarczego zróżnicowania rozwoju przestrzeni regionalnych ma od wielu lat trwałą tendencję. Dominującą pozycję zajmują regiony Polski centralnej, południowej i zachodniej (tj. województwa: mazowieckie, śląskie, dolnośląskie i wielkopolskie), na przeciwnym biegunie znajdują się zaś regiony Polski wschodniej (tj. województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie i warmińsko-mazurskie). Perspektywy rozwojowe nie skłaniają do wnioskowania, iż w najbliższej przyszłości nastąpi przeprofilowanie tendencji rozwojowych. Pozytywnym faktem jest to, że we wszystkich regionach procesy rozwojowe są zaawansowane i nie ulegają spowolnieniu. Jednakże nie ma wątpliwości, że województwa słabo rozwinięte wcale nie zmniejszają dystansu do regionów silnych, a to oznacza, że proces rozwoju regionalnego w Polsce zachodzi w sposób nierównomierny. Już w 2006 roku województwo mazowieckie przekroczyło próg 75% średniego unijnego PKB, w związku z czym, w nadchodzącej

perspektywie finansowej na lata 2014-2020 może otrzymać o wiele mniejsze wsparcie ze strony Unii. Pozostałe regiony pozostają jeszcze w tyle i należy spodziewać się, że w ciągu kilku najbliższych lat osiągnięcie pułapu 75% średniego unijnego PKB będzie możliwe tylko przez niektóre z nich. Regiony Polski wschodniej nie będą w stanie zbliżyć się do owej granicy, nawet do końca 2020 roku. Dotychczasowe oraz prognozowane wartości PKB *per capita* (według PPS – Purchasing Power Standard, tj. standardu siły nabywczej) na poziomie województw (NUTS-2) w stosunku do UE – 27 przedstawia tabela 3. (przy prognozie przyjęto założenie, że średnie tempo wzrostu w UE wynosi 2,5%).

TABELA 3.
Dotychczasowe oraz prognozowane wartości PKB *per capita* (według PPS) na poziomie województw (NUTS-2) w stosunku do UE – 27

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Pozi- cja
Polska	61%	62%	64%	64%	65%	67%	69%	71%	72%	74%	75%	77%	
dolnośląskie	66%	68%	71%	71%	73%	75%	78%	80%	82%	84%	86%	89%	2.
kujawsko-po- morskie	51%	52%	53%	53%	54%	55%	56%	58%	58%	59%	60%	61%	12.
lubelskie	41%	42%	43%	43%	44%	45%	46%	47%	48%	49%	50%	51%	16.
lubuskie	52%	53%	55%	55%	57%	58%	60%	62%	64%	65%	67%	69%	7.
łódzkie	55%	57%	58%	59%	60%	61%	63%	65%	66%	68%	69%	71%	6.
małopolskie	52%	53%	55%	55%	56%	57%	59%	60%	61%	63%	64%	65%	9.
mazowieckie	97%	99%	101%	102%	103%	106%	109%	112%	114%	117%	119%	122%	1.
opolskie	50%	51%	53%	54%	55%	57%	59%	61%	62%	64%	66%	68%	8.
podkarpackie	42%	43%	44%	44%	45%	46%	47%	48%	49%	50%	51%	52%	15.
podlaskie	45%	46%	47%	47%	48%	49%	50%	51%	52%	53%	54%	55%	14.
pomorskie	59%	60%	62%	62%	62%	64%	66%	67%	68%	69%	70%	72%	5.
śląskie	65%	67%	69%	69%	70%	72%	74%	76%	77%	78%	80%	82%	3.
świętokrzyskie	47%	48%	50%	51%	52%	53%	55%	57%	58%	59%	61%	63%	11.
warmińsko-ma- zurskie	45%	46%	47%	47%	48%	49%	51%	52%	53%	55%	56%	57%	13.
wielkopolskie	64%	66%	67%	68%	69%	70%	72%	74%	75%	77%	78%	80%	4.
zachodniopo- morskie	53%	54%	55%	55%	56%	57%	59%	60%	61%	62%	63%	64%	10.

Dane od 2012 r. – prognoza

Źródło: [Kusidel, Lewandowska-Gwarda 2012 s. 5].

Na lata 2007-2013 Polsce przyznano, w ramach unijnej polityki spójności, ponad 67 mld euro. Większa część tej kwoty została już rozdzielona pomiędzy dziesiątki ty-

sięcy różnych odbiorców wsparcia. Od początku realizacji *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013* (NSRO 2007-2013) podpisano 76 888 umów o dofinansowanie z budżetu unijnego na kwotę 225,3 mld zł, czyli 82,6 proc. tego, co mamy do dyspozycji [*Wykorzystanie środków UE...* 2012 s. 3]. Rozdysponowanie pozostałej kwoty nie powinno nastrożać szczególnych trudności. Nie ma takiego regionu w Polsce, w którym nie byłoby widać efektów działania funduszy europejskich. Polityka spójności, obok polskich przedsiębiorców, przyczyniła się do tego, że w ostatnich latach byliśmy „zieloną wyspą”, jedynym krajem Unii Europejskiej, który uniknął recesji.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) oszacowało, że w 2009 r. wydatkowanie funduszy unijnych przyspieszyło wzrost gospodarczy o 0,8 – 1,2 punktu procentowego (czyli prawie o połowę). Z najnowszych badań (także przeprowadzonych na zlecenie MRR) wynika natomiast, że w 2011 r., dzięki wykorzystaniu funduszy europejskich, wzrost gospodarczy (wzrost PKB) przyspieszył o dodatkowe 0,6 – 0,8 punktu procentowego.

4. Perspektywy wsparcia rozwoju regionalnego w latach 2014-2020

W warunkach obecnego kryzysu gospodarczego i wielu nacisków co do cięć w wydatkach, Komisja Europejska przygotowała projekt polityki spójności na kolejną perspektywę budżetową lat 2014 – 2020. W projekcie tym przewidziano wiele zmian w stosunku do lat 2007-2013, a mianowicie [Niklewicz 2012 s. 5-11]:

- funkcjonowanie pięciu funduszy unijnych oraz Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji;
- koncentrację polityki spójności na 11 celach;
- nowe proporcje wydatków w regionach bogatych i „prześciowych”;
- utworzenie instrumentu „Łącząc Europę”;
- wprowadzenie obowiązkowego, minimalnego udziału wydatków z Europejskiego Funduszu Społecznego w ogólnych wydatkach polityki spójności;
- ograniczenie łącznej, maksymalnej stopy udziału wsparcia z funduszy europejskich;
- wzmocnienie „warunkowości” udzielania wsparcia;
- ułatwianie wdrożenia tzw. „zintegrowanego podejścia” i „wymiaru terytorialnego”;
- wprowadzenie Umów Partnerskich do programów operacyjnych.

W projekcie Komisji Europejskiej przewidziano na lata 2014-2020 funkcjonowanie pięciu unijnych funduszy, w tym: trzech funduszy polityki spójności (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS)) oraz dwóch funduszy dodatkowych (Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW) oraz przyszłego Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego). W propozycji są także rozwiązania prawne dla Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG), jednak nietraktowanego jako część polityki spójności. Wszystkie, wyżej wymienione,

fundusze miałyby być objęte Wspólnymi Ramami Strategicznymi, określającymi kluczowe: obszary wsparcia, wyzwania terytorialne, cele polityczne, mechanizmy koordynacji i zgodności z innymi politykami Unii Europejskiej.

Nowa polityka spójności ma być jednym z narzędzi realizacji strategii „Europa 2020” – podstawowego dokumentu, ukierowanego na pobudzenie wzrostu gospodarczego i zwiększenie zatrudnienia [Strategia „Europa 2020” 2010 s. 11]. Polityka spójności będzie nadal adresowana do wszystkich państw członkowskich, ale skoncentrowana na tych krajach, które są najsłabiej rozwinięte. Wylicza także aż 11 celów, na których polityka spójności ma się opierać, w przeciwieństwie do 3 celów obowiązujących aktualnie.

Przewidziane zostały nowe proporcje wydatków, jakie mogłyby obowiązywać w regionach bogatszych oraz regionach „prześciowych”. W odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), działania związane z konkurencyjnością małych i średnich przedsiębiorstw miałyby zyskać odpowiednio: 20 proc. i 30 proc. całej kwoty wsparcia z EFRR dla danego kraju, wsparcie dla innowacji również: 20 proc. i 30 proc., zaś działania związane z efektywnością energetyczną i rozwojem odnawialnych źródeł energii – 20 proc. Koncentracja tematyczna obowiązywałaby także w Europejskim Funduszu Społecznym (przykładowo, co najmniej 20 proc. pieniędzy z EFS musiałoby być przeznaczonych na cel promocji włączenia społecznego (ang. *social inclusion*) oraz walkę z ubóstwem). Głównym odbiorcą wsparcia w ramach polityki spójności mają pozostać te państwa (regiony) Unii, których poziom zamożności jest poniżej 75 proc. unijnej średniej. Mając na uwadze to, że część regionów unijnych w tzw. nowych państwach członkowskich dotknął niekorzystny „efekt statystyczny” (np. ze względu na relatywną zamożność metropolii warszawskiej, Mazowsze przekroczy próg 75 proc.), Komisja Europejska proponuje utworzenie nowej kategorii odbiorców funduszy unijnych – „regionów prześciowych”, o poziomie zamożności 75 proc. – 90 proc. unijnej średniej.

Kolejną nowością jest stworzenie – specjalnego instrumentu „Łącząc Europę” (ang. Connecting Europe Facility), funkcjonującego poza polityką spójności. „Łącząc Europę” ma być samodzielnym programem, finansującym inwestycje związane z: transportem, energetyką i technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, działającym w całej Unii Europejskiej i posiadać do dyspozycji 40 mld euro, z czego 10 mld euro będzie kwotą „wykrojoną” z Funduszu Spójności. Po dotacje z instrumentu „Łącząc Europę” mają sięgać wszystkie państwa członkowskie Unii, bez względu na skalę zamożności. Największe szanse na wsparcie będą miały te inwestycje, które wzmacniają połączenia transgraniczne i przyczyniają się do pogłębienia integracji rynku wewnętrznego Unii.

Na uwagę zasługuje również pomysł wprowadzenia obowiązkowego, minimalnego udziału wydatków z Europejskiego Funduszu Społecznego w ogólnych wydatkach polityki spójności. W odniesieniu do regionów najbiedniejszych (tzw. „regionów konwergencji”), wydatki z Europejskiego Funduszu Społecznego muszą wynosić 25 proc. łącznej sumy, w regionach „prześciowych” – 40 proc., zaś w regionach najbogatszych – już co najmniej 52 proc. Wprowadzenie owych pułapów determinuje kierunki wydatkowania środków. Europejski Fundusz Społeczny nie finansuje bowiem

„twardych” projektów infrastrukturalnych, zakupu sprzętu itp., koncentruje się natomiast na projektach „miękkich”, takich jak np. szkolenia.

Ograniczeniu ma także podlegać łączna, maksymalna stopa udziału wsparcia z funduszy europejskich w realizacji danego projektu. W przypadku programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego, w regionach najsłabiej rozwiniętych dotacja unijna nie mogłaby przekroczyć 85 proc. wartości projektu, w regionach przejściowych – 60 proc., zaś w regionach lepiej rozwiniętych – 50 proc. Od tej zasady Komisja Europejska przewiduje wyjątek: w stosunku do tych państw, które przechodzą kryzys i muszą korzystać z programów ratunkowych UE lub Międzynarodowego Funduszu Walutowego (tak jak to się w 2011 r. stało np. w Grecji i na Węgrzech), udział wsparcia z EFRR/EFS w łącznej wartości projektu może być zwiększony do 10 punktów procentowych. To bardzo istotna alternatywa: w niektórych przypadkach oznacza bowiem, że finansowanie funduszy europejskich pokryje praktycznie całą wartość jakiejś inwestycji, zwalniając danego odbiorcę (władze państwa, władze samorządowe itp.) z konieczności szukania obowiązkowego wkładu własnego. W czasach kryzysu ma to duże znaczenie.

Kolejną zmianą jest wzmocnienie „warunkowości” udzielania wsparcia w ramach polityki spójności. Komisja (na podstawie decyzji Rady) mogłaby zawieszać w części bądź w całości płatności tym państwom, które nie przestrzegają postanowień Paktu Stabilizacji i Wzrostu (czyli mają zbyt wysoki deficyt budżetowy, dług bądź utrzymują inną, szkodliwą nierównowagę makroekonomiczną). To potencjalnie bardzo groźna reguła: pod koniec 2011 r. płatności musiałby być wstrzymane tym państwom, które ich najbardziej potrzebują – takim jak Węgry czy Grecja. Komisja Europejska chce także ustanowienia rezerwy wykonania dla wszystkich funduszy objętych Wspólnymi Ramami Strategicznymi w wysokości 5 proc. całej dostępnej kwoty. Rezerwa byłaby rozdzielana tym państwom i regionom, które zrealizowały wskaźniki (ang. *milestones*) – co wykażą okresowe przeglądy wdrażania polityki spójności.

Nowa polityka spójności ma ułatwiać wdrożenie tzw. „zintegrowanego podejścia” i „wymiaru terytorialnego”. Chodzi o to, żeby poszczególne projekty, finansowane w ramach polityki spójności, nie powstawały w oderwaniu od siebie, mogły korzystać z różnych źródeł finansowania i precyzyjnie odpowiadały na potrzeby konkretnego regionu i konkretnego odbiorcy. W kategorii „wymiaru terytorialnego” mieści się natomiast nowe spojrzenie na rolę polityki spójności w finansowaniu rozwoju obszarów miejskich. Co najmniej 5 proc. środków z funduszu EFRR miałyby być zarezerwowane dla miast i aglomeracji (funkcjonalnych obszarów miejskich) UE.

Komisja Europejska zamierza również wprowadzić dodatkowe zabezpieczenie, które będzie gwarantowało to, że poszczególne państwa członkowskie i regiony będą realizować „zintegrowaną” politykę rozwoju, koncentrującą się na priorytetach związanych ze strategią „Europa 2020”. Dotychczas gwarancję realizowania celów dawały programy operacyjne, każdorazowo negocjowane z Komisją Europejską i wymagające jej akceptacji. Teraz dojdzie jeszcze jeden element: Umowa Partnerska, w której będą zapisane m.in. docelowe wartości wskaźników, na podstawie których KE będzie mogła oceniać, że priorytety są realizowane.

W swojej propozycji z 6 października 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła jedynie wstępne szacunki kwot do dyspozycji całej UE, po uwzględnieniu tych nowych zasad, ale bez podziału na koperty narodowe. Na lata 2014-20 regiony najsłabiej rozwinięte (poniżej 75 proc. unijnej średniej zamożności) miałyby otrzymać 162,6 mld euro, regiony „przejściowe” – 39 mld euro, pozostałe regiony Unii – 53 mld euro. Osobne 11,7 mld euro byłoby odłożone na obszar współpracy terytorialnej. Fundusz Spójności miałby do dyspozycji 68,7 mld euro, przy czym w ramach tej kwoty 10 mld euro byłoby zarezerwowane na inwestycje realizowane w ramach programu „Łącząc Europe”.

W lutym bieżącego roku, po wielu perturbacjach, doszło do porozumienia wśród państw członkowskich UE w sprawie unijnego budżetu na lata 2014-2020. Na politykę spójności, której Polska jest największym beneficjentem, przeznaczono ponad 325,1 mld euro. Aż 23 % tych środków, tj. 72,9 mld euro zostało przyznanych Polsce. Stanowi to największe zasilenie finansowe od czasu naszego przystąpienia do UE (w okresie programowania 2007-2013 było to odpowiednio 69 mld euro).

5. Podsumowanie

Proces rozwoju regionalnego w Polsce wykazuje stabilną tendencję wzrostową. Nie zachodzi wprawdzie równomiernie we wszystkich województwach, lecz i pozostałe regiony UE nie są jednolite i dzielą się na bardziej i mniej rozwinięte. Zgodnie z założeniami unijnej polityki spójności, wskazane jest, aby doprowadzać do wyrównywania rozwoju regionów. Analiza poziomu rozwoju polskich województw potwierdza jednak, iż życzenie to jest obecnie iluzją. Rozwój regionalny jest wspomagany w Polsce środkami Unii Europejskiej wydzielonymi w ramach unijnej polityki spójności. Skuteczne wykorzystywanie owych środków w województwach skutkuje wzmacnianiem PKB Polski rzędu ok. 1 punktu procentowego rocznie. Kolejny okres programowania w UE będzie oznaczać przeprofilowanie w znacznym stopniu polityki spójności UE. Przy uwzględnieniu zmian, jakie się dokonają w obszarze tejże polityki oraz przy akceptacji wielkości środków zaproponowanych na politykę spójności przez Komisję Europejską, należy stwierdzić, że nie widać przesłanek, żeby proces rozwoju regionalnego w Polsce został w perspektywie najbliższych kilku lat wyhamowany. Wręcz przeciwnie, można spodziewać się dalszego, konsekwentnego zmniejszania dystansu regionów Polski do silniejszych regionów unijnych.

Literatura

Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-20062012-AP/EN/2-20062012-AP-EN.PDF, data wejścia: 28.03.2012].

- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.gazetapodatnika.pl/artykuly/roznice_w_pkb_per_capita_w_krajach_ue_informacja_eurostatu-a_15830.htm], data wejścia: 02.12.2012].
- Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R. 2001 *Słownik Rozwoju Regionalnego*, Warszawa.
- Kupiec L. 1993 *Rozwój społeczno-gospodarczy*, Białystok.
- Kusidel E., Lewandowska – Gwarda K. 2012 *Ekspertyza dotycząca projekcji PKB per capita (wg PPS) na poziomie województw (NUTS-2) oraz wybranych podregionów (NUTS-3) do 2020 roku wraz z analizą konsekwencji ewentualnych zmian klasyfikacji NUTS dla polityki spójności po 2020 roku*, Boginia.
- Leśniak J. 1985 *Planowanie przestrzenne*, Warszawa.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006* 2003, dokument przyjęty przez Radę Ministrów dniu 14 stycznia.
- Niklewicz J. 2012 *Ile tej spójności*, Warszawa.
- Polityka rozwoju regionalnego i lokalnego w okresie transformacji systemowej* 1995, Bagdziński S.L., Maik W., Potoczek A. (red.), Toruń.
- Strategia „Europa 2020” – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* 2010, Komisja Europejska, Bruksela.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju*, Dz. U. z 2004, Nr 116, poz. 1206.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. z 2006, Nr 226, poz. 1658.
- Wykorzystanie środków UE w ramach Strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013* 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, listopad, Warszawa.