

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU
WYDZIAŁ EKONOMICZNY

GOSPODARKA PRZESTRZENNA

TOM IV

Polityka regionalna

Redakcja naukowa
Leszek Kupiec

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
Białystok 2000

Rada programowa

Andrzej F. Bocian, Barbara Kozuch, Leszek Kupiec,
Kazimierz Meredyk (przewodniczący), Czesław Noniewicz,
Jerzy Sikorski, Jerzy Wilkin

Kolegium redakcyjne

Andrzej F. Bocian (przewodniczący), Ryta I. Dziemianowicz,
Ryszard Horodeński, Dariusz Kiełczewski, Marzanna Poniatowicz (sekretarz),
Marek Proniewski, Bogusław Plawgo

Recenzenci

Roman Szul
Zbigniew Ziolo

*Copyright © by Uniwersytet w Białymstoku
Białystok 2000*

ISBN 83-87884-72-3

Opracowanie typograficzne

Katarzyna Szoplik

Korekta

Elżbieta Łagunionek

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku

15-301 Białystok, ul. Mazowiecka 33

tel. (085) 7457059

SPIS TREŚCI.

WSTĘP – <i>Leszek Kupiec</i>	9
Rozdział I	
POJĘCIE I ISTOTA POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Anna Augustyn</i>	
1. Pojęcie polityki regionalnej	11
2. Istota polityki regionalnej	17
Rozdział II	
ZARYS ROZWOJU POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Tomasz Dębowski</i>	
1. Geneza polityki regionalnej w Polsce w latach 1807-1918	23
2. Polityka regionalna w II Rzeczypospolitej	26
3. Polityka regionalna i planowanie przestrzenne w latach 1945-1990	33
4. Polityka regionalna w Polsce w latach dziewięćdziesiątych	44
Rozdział III	
PODMIOTY I INSTYTUCJE POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Dorota Piechowska</i>	
1. Pojęcie i funkcje podmiotów i instytucji polityki regionalnej	50
2. Rodzaje podmiotów polityki regionalnej i ich zadania	55
3. Rodzaje, cechy i zadania instytucji polityki regionalnej	63
Załącznik 1 – Agencje i fundacje rozwoju regionalnego w Polsce	68
Załącznik 2 – Wykaz urzędów wojewódzkich i marszałkowskich	70
Rozdział IV	
PRZEDMIOT POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Alicja Gołębiowska</i>	71
Rozdział V	
CELE I ZADANIA POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Anna Augustyn</i>	79

Rozdział VI	
CZYNNIKI I BARIERY ROZWOJU REGIONALNEGO	
– <i>Jerzy Lewczuk</i>	88
Rozdział VII	
WIZJE, KONCEPCJE, MODELE I SCENARIUSZE ROZWOJU	
– <i>Jerzy Lewczuk</i>	
1. Wizje rozwoju regionalnego	103
2. Modele rozwoju regionalnego	106
3. Scenariusze rozwoju regionalnego	108
4. Koncepcje rozwoju regionalnego	110
Rozdział VIII	
ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	
– <i>Leszek Kupiec, Alicja Gołębiowska</i>	
1. Znaczenie Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego	115
2. Rola polityki regionalnej na szczeblu centralnym (międzyre- gionalna, interregionalna)	117
3. Rola samorządu wojewódzkiego	118
Rozdział IX	
INSTRUMENTY STEROWANIA ROZWOJEM REGIONALNYM – <i>Tadeusz Truskolaski</i>	
1. Instrumenty finansowe	125
2. Instrumenty instytucjonalne	130
3. Instrumenty infrastruktury technicznej i społecznej	135
4. Instrumenty niematerialne (informacyjne)	136
5. Instrumenty organizacyjno-prawne	137
6. Analiza wybranych instrumentów polityki regionalnej	138
Rozdział X	
INSTRUMENTY PLANISTYCZNE ROZWOJU REGIONALNEGO W POLSCE	
– <i>Marzanna Poniatowicz, Tadeusz Truskolaski</i>	
1. Planistyczne instrumenty realizacji polityki interregionalnej	142
2. Planistyczne instrumenty realizacji polityki intraregionalnej	145
Rozdział XI	
FINANSOWANIE ROZWOJU REGIONALNEGO	
– <i>Marzanna Poniatowicz</i>	155

Rozdział XII

POLITYKA REGIONALNA ELEMENTEM INTEGRACJI

UNII EUROPEJSKIEJ – *Marzanna Poniatowicz*

1. Pojęcie regionu w krajach Unii Europejskiej	166
2. Geneza polityki regionalnej w Unii Europejskiej	167
3. Zasady polityki regionalnej	170
4. Cele polityki regionalnej	172
5. Instrumenty polityki regionalnej	174
6. Inicjatywy Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej .	179
7. Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej	180
BIBLIOGRAFIA	181

IX. Instrumenty sterowania rozwojem regionalnym

Rozwój regionalny traktowany jest jako wzrost potencjału gospodarczego regionów, charakteryzujący się trwałą poprawą ich konkurencyjności oraz wzrostem poziomu życia mieszkańców. W tym aspekcie rozwój regionalny przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego całego kraju. Polityka rozwoju regionalnego – polityka regionalna jest integralną częścią polityki społeczno-ekonomicznej, polityki świadomego oddziaływania władz na rozwój regionów.

Instrumentarium sterowania rozwojem regionalnym jest zbieżne w obu tych płaszczyznach. L. Kupiec dzieli instrumenty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej na następujące grupy¹: organizacyjne, prawne, administracyjne, informacyjne, finansowe, planistyczne, infrastrukturalne, działania bezpośrednie i pozostałe instrumenty. Z uwagi jednak na pewną specyfikę polityki regionalnej, instrumenty oddziaływania na rozwój regionalny można podzielić na niżej wymienione kategorie:

- bezpośrednie i pośrednie instrumenty finansowe;
- instrumenty instytucjonalne;
- rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej;
- instrumenty niematerialne (szkolenia, doradztwo, badania i rozwój technologii);
- instrumenty organizacyjno-prawne;
- instrumenty planistyczne².

¹ L. Kupiec, *Rozwój społeczno-gospodarczy*, op. cit., s. 189.

² Instrumenty planistyczne będą przedmiotem rozważań w następnym rozdziale książki.

1. Instrumenty finansowe

W dziedzinie finansowania rozwoju regionalnego najpilniejszym zadaniem jest decentralizacja finansów publicznych oraz rozszerzenie wachlarza i wartości środków przeznaczanych na wsparcie rozwoju regionalnego. Rozwój regionalny nie jest zharmonizowany przestrzennie, a jego narzędzia nie uwzględniają specyfiki zróżnicowanych gmin, powiatów i województw.

Wśród programów i funduszy wspierania polskich województw należy wskazać:

- środki pochodzące z budżetu państwa;
- środki uzyskiwane w ramach programów Unii Europejskiej dostępnych dla Polski;
- środki z innych źródeł i programów.

Najczęściej instrumenty finansowe funkcjonują w wybranych częściach danego państwa, np. regionu. Ich działanie jest ściśle określone przez wiele czynników, które odnoszą się do³:

- wybranego sektora (np. rolnictwo, przemysł, budownictwo);
- typu działalności gospodarczej (np. produkcyjnej, handlowej, usługowej);
- rodzaju przedsięwzięcia (np. budowy, rozbudowy, modernizacji),
- wielkości przedsięwzięcia;
- liczby miejsc pracy.

System bodźców finansowych uznaje się za najstarszą formę środków stosowanych w celu rozwiązywania problemów wynikających z różnic w rozwoju regionalnym. Stąd tak dużo uwagi poświęca się zasadności wykorzystywania różnego rodzaju środków oraz poddaje się dokładnej analizie systemy bodźców finansowego pobudzenia. Zadaniem bodźców finansowych jest wywieranie pozytywnego wpływu na inwestycje i zatrudnienie, przyczyniając się tym do rozwoju regionalnego. Zasadniczą kwestią jest ustalenie wysokości wsparcia finansowego w tym celu, aby dane subwencje przyniosły efektywny skutek oraz

³ Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, K. Sobczak, *Kierunki polityki regionalnej Polski*, op. cit., s. 62.

ustalenie, czy świadczenie pomocy powinno mieć charakter „automatyczny”, czy „dyskrecjonalny”⁴.

Począwszy od lat osiemdziesiątych nasila się zjawisko rosnącej zależności dystrybucji pomocy regionalnej od obszaru i specyfiki określonego regionu, rozmiarów i cech danego przedsiębiorstwa lub przedsięwzięcia.

Podmioty gospodarujące otrzymują wsparcie wg określonych zasad⁵:

- wsparcie jest udzielane przez sektor publiczny, w skład którego wchodzi departamenty rządowe, agencje, banki itp., prowadzące działania podejmowane przez rząd (region) w ramach polityki rządowej (regionalnej);
- dotyczy obszarów borykających się z trudnościami, jest przeznaczony na potrzeby rozwoju regionów;
- wsparcie musi przynosić bezpośrednią korzyść finansową tym firmom, które je uzyskują, powinno być ogólnie dostępne dla przedsiębiorstw sektora prywatnego w postaci „przedsięwzięć” lub „programów”. Oczywiście należy ustalić wysokość kwot udzielanej pomocy oraz warunki, jakie ma spełnić firma, aby otrzymać pomoc, a także określić procedury jej świadczenia.

Do instrumentów finansowych wspierających rozwój regionalny zalicza się:

- ulgi podatkowe (dla podmiotów z kapitałem zagranicznym, dla podmiotów rozwijających działalność w regionach zagrożonych strukturalnym bezrobociem, zróżnicowane stawki amortyzacji dla rolnictwa)⁶;
- zwolnienia, ułatwienia w dostępie do kredytu, subwencje z budżetu dla określonych podmiotów oraz przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z uruchamianiem produkcji „high-tech”, a także inwestycji ukierunkowanych na ochronę środowiska;
- wsparcie finansowe w ramach funduszu gwarancyjnego dla małych i średnich firm podejmujących ryzyko rozpoczęcia działalności gospodarczej w określonych branżach;
- zwolnienia podatkowe dla nowo powstałych przedsiębiorstw;

⁴ Tamże, s. 62.

⁵ Tamże, s. 62-63.

⁶ A. Klasik, J. Szlachta, S.M. Zawadzki, *Biała Księga. Polityka regionalna Polski w warunkach stowarzyszenia i integracji ze Wspólnotami Europejskimi*, Urząd Rady Ministrów, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, seria: „Gospodarka”, zeszyt nr 37, Warszawa 1993, s. 129.

- subwencje wspierające utworzenie kwalifikowanych miejsc pracy⁷;
- granty służące do stymulowania inwestycji w środki trwałe;
- system nisko oprocentowanych pożyczek;
- wspieranie zatrudnienia przez ulgi od świadczeń na ubezpieczenia społeczne;
- wspieranie szkoleń i podnoszenie kwalifikacji związanych z przedsiębiorczością i działalnością gospodarczą;
- wspieranie inwestycji dotyczących sfery niematerialnej, np.: patenty, licencje, czynniki związane z konkurencyjnością, rozwój produktu, marketing;
- ulgi dla eksporterów;
- dofinansowanie inwestycji w określonych regionalnych programach restrukturyzacyjnych⁸;
- dotacje na roboty publiczne – są one skierowane do regionów o dużym bezrobociu strukturalnym; organizowaniem tego typu prac zajmują się gminy⁹.

Według B. Winiarskiego narzędzia ekonomiczno-finansowe można podzielić na dwie grupy¹⁰:

- mające charakter negatywny – mogą to być wyższe obciążenia podatkowe stosowane wobec określonych inwestorów i na pewnych obszarach, np. graniczących z parkami krajobrazowymi itp.;
- mające charakter pozytywny – zwolnienia oraz ulgi podatkowe, ułatwienia kredytowe, subwencje budżetowe dla przedsiębiorców podejmujących swoją działalność na obszarach uznanych za wymagające restrukturyzacji albo aktywizacji gospodarczej.

Instrumentami finansowymi wspierającymi rozwój regionalny są również pożyczki z instytucji międzynarodowych¹¹.

Międzynarodowe instytucje finansowe udzieliły Polsce wielu pożyczek i kredytów. Połowę z nich Polska otrzymała z Międzynarodowego

⁷ J. Fudaliński, *Twórcza integracja*, „Życie Gospodarcze” 1997, nr 30.

⁸ P. Gajdziński, *Koło ratunkowe*, „Życie Gospodarcze” 1998, nr 2.

⁹ *Kierunki polityki regionalnej Polski*, op. cit., s. 64.

¹⁰ B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 365-366.

¹¹ M. Bonikowska, A. Ostrowska, A. Szczygło, *Unia Europejska. Informator o programach pomocowych*, Komitet Integracji Europejskiej, Centrum Informacji Europejskiej, wyd. I, Warszawa 1999, s. 34-35.

Funduszu Walutowego dla podtrzymania równowagi bilansów płatniczych i makroekonomicznych programów stabilizacyjnych.

Można wyróżnić cztery zakresy w sektorowej strukturze międzynarodowej pomocy finansowej:

- stabilizacja makroekonomiczna, tzn. pieniądze, które mogą być wydatkowane na cele związane ze zmniejszeniem deficytu budżetowego lub płatniczego;
- inwestycje w infrastrukturę (pożyczki udzielane przez Bank Światowy);
- pomoc żywieniowa i doraźna;
- współpraca techniczna i dotacje na rynkowe przekształcenia gospodarki i jej modernizację¹².

Kredyty Banku Światowego i innych międzynarodowych instytucji stanowią dla Polski niezwykle ważne źródło zewnętrznego finansowania wielu projektów inwestycyjnych z zakresu transportu, energetyki, rolnictwa i innych dziedzin gospodarki¹³. W sumie Bank Światowy zobowiązał się udzielić pomocy Polsce i innym krajom Europy Środkowo-Wschodniej na sumę 7 mld dolarów¹⁴.

Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) przyczynia się do zrównoważonego i stabilnego rozwoju rynku wewnętrznego wszystkich państw członkowskich. Bank udziela pożyczek i gwarancji, które umożliwiają finansowanie projektów rozwoju regionów słabiej rozwiniętych, projektów modernizacji i przekształcenia przedsiębiorstw. EBI w ramach prowadzonej przez Unię Europejską aktywnej polityki prorozwojowej pomaga również krajom Europy Środkowej i Wschodniej.

Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) – jego głównym celem jest wspieranie reform w Europie Środkowej i Wschodniej oraz finansowanie przedsięwzięć gospodarczych podmiotów w tych krajach¹⁵.

¹² J. Kulig, *Strukturalne i systemowe dostosowania krajów silnie zadłużonych*, Poltext, Warszawa 1994, s. 36.

¹³ K. Zabielski, *Finanse międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 307.

¹⁴ Z.W. Puślecki, *Polska w okresie transformacji a Zjednoczone Niemcy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 61.

¹⁵ Fundusze pomocowe pochodzące ze środków UE zostaną przedstawione w rozdziale XI.

Głównym instrumentem pomocy w okresie dostosowawczym Polski do UE jest fundusz PHARE. Jego pierwszoplanowym celem jest należyte przygotowanie do członkostwa krajów kandydujących, a także wprowadzenie metod właściwych do funkcjonowania funduszy strukturalnych¹⁶. Polsce udzielana będzie pomoc poprzez szerokie współdziałanie z samorządem regionalnym. Do prawidłowego spożytkowania pomocy służyć będą opracowywane strategie rozwoju regionalnego, wyznaczające cele i problemy określone na szczeblu regionalnym¹⁷.

Udzielanie przedakcesyjnej pomocy strukturalnej na rzecz krajów kandydujących ma również swoje potwierdzenie w endogenicznych warunkach Unii. Układ gospodarczy Unii będzie oscylował w kierunku wschodnim, dlatego też nieodzowne będzie przebudowanie infrastruktury technicznej, w tym przede wszystkim transportowej i granicznej.

Prognozowane instrumenty finansowe

Środki na finansowanie polityki regionalnej Polski będą pochodziły z następujących źródeł:

- budżetu centralnego;
- budżetów regionalnych i lokalnych;
- od podmiotów prywatnych.

Obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. „ustawa o finansach publicznych” dopuszcza planowanie w budżecie państwa środków na programy wieloletnie w kolejnych latach realizacji. Niewykorzystane fundusze z danego roku mogą być wydatkowane w latach następnych.

Polska rozwijać będzie procedury i instytucje zatwierdzania, monitorowania i oceny działań, opierając się na doświadczeniach zdobytych w wyniku realizacji programów współfinansowanych ze środków pomocowych (PHARE, SAPARD, ISPA) w okresie przedakcesyjnym. System taki zostanie ostatecznie wypracowany przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

¹⁶ *Agenda 2000, rozszerzenie Unii Europejskiej – nowe wyzwania*, Monitor Integracji Europejskiej, wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1998, s. 5.

¹⁷ Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów.

2. Instrumenty instytucjonalne

Obecnie, zgodnie ze stanem faktycznym, wiele instytucji odgrywa znaczącą rolę w kreowaniu i realizacji polityki regionalnej. W pierwszym rządzie odpowiedzialną merytorycznie instytucją za politykę regionalną jest Komitet Rady Ministrów do Spraw Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju. (rysunek 1). Znaczące kompetencje w tej dziedzinie mają również:

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa;
- Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast;
- Rządowe Centrum Studiów Strategicznych;
- Komitet Integracji Europejskiej.

Do zakresu działania Komitetu Rady Ministrów do Spraw Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju należą¹⁸:

1. Sprawy projektów aktów normatywnych, projektów programów, analiz, sprawozdań i innych dokumentów rządowych dotyczących polityki regionalnej i przestrzennej państwa oraz zgodności rozwoju społeczno-gospodarczego państwa z zasadami ekorozwoju, w szczególności – instrumentów polityki rozwoju regionalnego Polski.
2. Ocena zgodności polityki przemysłowej, energetycznej, transportowej, rolnej, przestrzennej, komunalnej, prywatyzacyjnej i innych programów rozwoju i restrukturyzacji z polityką rozwoju regionalnego i wymogami zrównoważonego rozwoju.
3. Zasady i kryteria alokacji środków budżetu państwa przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego.
4. Zasady kształtowania finansów samorządu terytorialnego i ich relacji z budżetem państwa.
5. Ekonomiczne i finansowe aspekty kształtowania oraz rozwijania współpracy regionalnej i transgranicznej.
6. Kształtowanie obszarów wiejskich i strukturalnych przeobrażeń wsi, kształtowanie zasad proekologicznej polityki państwa na obszarach wiejskich.
7. Kształtowanie oraz rozwijanie współpracy regionalnej i międzynarodowej współpracy regionów.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. Nr 143, z dnia 28 listopada 1997 r.).

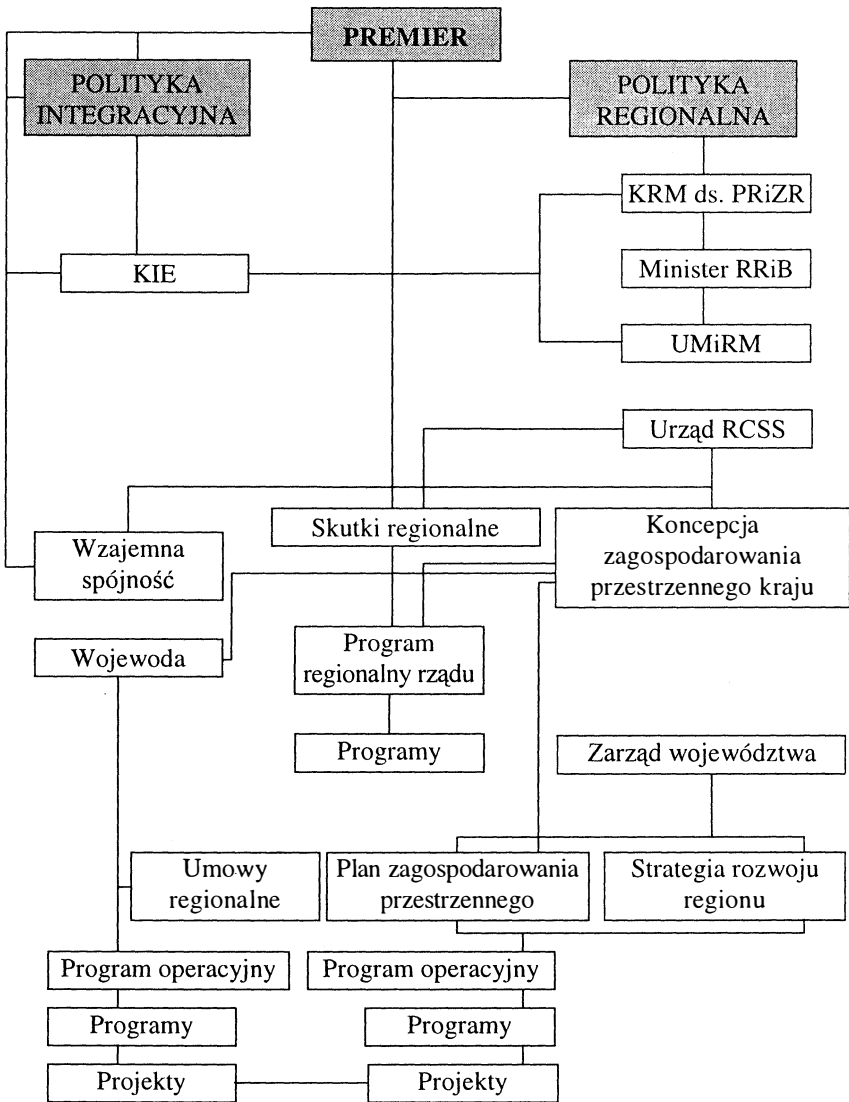
8. Opiniowanie działań rządu w zakresie przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem środków pochodzących z pomocy zagranicznej, a przeznaczonych na wsparcie rozwoju regionalnego i ochronę środowiska.
9. Kształtowanie zasad zrównoważonej polityki zarządzania środowiskiem.
10. Kształtowanie koncepcji polityki zagospodarowania przestrzennego kraju i oceny stanu zagospodarowania kraju.

Z powodu niejasnych i często sprzecznych kompetencji poszczególnych organów i potrzeby zapewnienia odpowiedniej płaszczyzny współpracy między Komisją Europejską a administracją państwową powołano organ – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, odpowiedzialny za koncepcję, koordynację i realizację polityki rozwoju regionalnego. Znaczenie tego organu powinno odpowiadać randze spraw leżących w jego kompetencji.

W przypadku Polski ministerstwo takie winno:

- wyznaczać kierunki oraz priorytety polityki rozwoju regionalnego państwa;
- monitorować rozwój regionalny;
- kontrolować realizację polityki regionalnej;
- ujednoczyć procedury zawierania przez państwo kontraktów regionalnych;
- wyznaczać strefy proponowane do wsparcia ze strony funduszy strukturalnych, negocjować i rozdzielać środki finansowe, w tym przyznane w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej;
- dokonywać oceny realizacji programów rozwoju regionalnego;
- dostarczać informacji, prowadzić badania i szkolenia, promować rozwój regionalny;
- reprezentować interesy narodowe w funduszach strukturalnych;
- traktować obszar polityki regionalnej jako dominujący obszar działania, a nie jeden z wielu.

Instytucje wspierające rozwój regionalny Polski



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Międzynarodowa współpraca regionów*, pod. red. W. Toczyskiego, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1998, s. 44.

Istnieje wiele instytucji wspierających rozwój regionalny. Instytucje te występują zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym.

Pozostałe instytucje polityki regionalnej na szczeblu rządowym

Agencje centralne. Są to wyspecjalizowane agencje o charakterze sektorowym, które zajmują się wydzieloną dziedziną wspierania rozwoju gospodarczego. Powstały z inicjatywy branżowych grup interesów. Ich działanie ma istotne znaczenie dla regionów.

Do najważniejszych agencji centralnych zaliczamy:

- Polską Agencję Rozwoju Regionalnego – ściśle współpracuje z agencjami działającymi w regionach objętych kompleksową pomocą finansową związaną z restrukturyzacją i rozwojem;
- Agencję Rozwoju Przemysłu – jest akcjonariuszem niektórych agencji regionalnych i lokalnych;
- Państwową Agencję Inwestycji Zagranicznych – zajmuje się stwarzaniem korzystnych warunków dla inwestorów z kapitałem zagranicznym i promocją Polski na międzynarodowych rynkach inwestycyjnych;
- Agencję Techniki i Technologii – promuje postęp technologiczny i rozwój techniki;
- Agencję Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa – podejmuje programy na rzecz rozwoju wybranych dziedzin produkcji rolnej, społeczno-gospodarczych przekształceń wsi;
- Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa – zarządza mieniem postpegeerowskim;
- Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa – koordynuje programy zagraniczne;
- Agencję Rozwoju Komunalnego – współpracuje z władzami na szczeblu lokalnym;
- Polską Fundację Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw – koordynuje programy krajowe i zagraniczne w ramach tego sektora gospodarki.

Regionalne centra i sieci transferu technologii

Wspieranie transferu technologii jest bardzo ważnym sposobem wspierania rozwoju gospodarczego. W związku z tym regiony mogą uczestniczyć w tym procesie przez:

- tworzenie własnego potencjału naukowo-badawczego, który ma związek z współistnieniem instytucji naukowych, zarządami dużych korporacji oraz instytucji finansowych;
- popieranie importu innowacji (nowych technologii, wzorów produkcyjnych)¹⁹.

Zadania jakie zostały nałożone na regiony w zakresie technologicznego rozwoju przyczyniły się do stworzenia sieci doradztwa technologicznego, stowarzyszeń zawodowych oraz instytucji oświatowych. Główna rola przypadła regionalnym centrom innowacji i transferu technologicznego. Ich celem jest stworzenie narzędzi produkcyjnych oraz pomoc w powstaniu nowych zdolności wytwórczych o wysokim poziomie wartości dodanej. Do zadań centrów należy ponadto opracowywanie nowych sposobów produkcji i produktów oraz udostępnianie ich przedsiębiorcom, współdziałanie w kształceniu kadr, a także uwrażliwienie środowiska przemysłowego na nowe technologie. Innymi, równie ważnymi instytucjami tworzącymi środowisko dla działalności gospodarczej, a tym samym dla rozwoju regionalnego są:

- banki;
- fundacje inicjatyw społeczno-ekonomicznych;
- centra promocji przedsiębiorczości;
- towarzystwa gospodarcze;
- szkoły biznesu;
- firmy konsultingowe;
- giełdy, wystawy, targi.

Wymienione instytucje stanowią tzw. „otoczenie biznesu”. Przyczyniają się do rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości na szczeblach lokalnych i regionalnych. Odgrywają dużą rolę w przemianach strukturalnych w gospodarce, jak również pozytywnie wpływają na poziom inwestycji zagranicznych. Instytucje tworzące „otoczenie biznesu” pełnią znaczącą funkcję na w obszarach wymagających zmian strukturalnych oraz pobudzenia lokalnej innowacyjności.

Najpopularniejszymi instytucjami, które wspierają nowo powstałe przedsiębiorstwa i świadczą im pomoc są inkubatory przedsiębiorczości (*Business incubators*). Ich pomoc koncentruje się głównie na takich

¹⁹ Tamże, s. 60.

zagadnieniach, jak: oferowanie lokalu, świadczenie usług technicznych, organizacyjnych i prawnych. Dzięki temu przedsiębiorcy otrzymują lokale, których ceny są niższe od obowiązujących na rynku. Szczególnie ważna jest pomoc w zakresie swobodnego dostępu do urządzeń niezbędnych do szybkiej wymiany informacji (fax, Internet) i wspomagających prowadzenie bieżącej działalności (sale seminaryjne).

Inkubatory to przede wszystkim miejsca wymiany informacji oraz nawiązywania kontaktów. Ponadto świadczą usługi doradcze z zakresu zarządzania, marketingu, finansów, księgowości, strategii podatkowych, technologii itp. Ta forma pomocy ma duże znaczenie w naszym kraju i powinna być wspierana przez makroekonomiczną politykę państwa. Prowadzi to – bez konieczności podejmowania bezpośrednich działań – do powstania nowych miejsc pracy, ograniczenia stopy bezrobocia i pojawienia się twórczej inicjatywy jednostek.

Wsparciem dla inkubatorów przedsiębiorczości są: władze lokalne, samorząd gospodarczy, stowarzyszenia, organizacje zawodowe, społeczne oraz polityczne instytucje finansowo-kredytowe, uczelnie, jednostki budżetowe itp.²⁰

3. Instrumenty infrastruktury technicznej i społecznej

Na rozwój i zagospodarowanie terytorium kraju, regionów i mikroregionów ma wpływ ich wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną. Podstawowym elementem systemu zagospodarowania przestrzennego kraju, wyznaczającym osie i ośrodki rozwoju, jest infrastruktura podstawowa. Swoim zasięgiem obejmuje układy komunikacji kolejowej i drogowej, układ energetyczny, gospodarkę wodną, rozmieszczenie osadnictwa, gospodarkę komunalną, oświatę, ochronę zdrowia i naukę. Systemy te oraz wchodzące w ich skład urządzenia w większości należą do państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Zadaniem państwa i samorządu jest ich budowa, rozbudowa, odnawianie i utrzymanie. Inwestycje publiczne w infrastrukturze pełnią ważne funkcje przez powiększanie potencjału urządzeń obsługujących gospodarkę i ludność. W wielu miastach i regionach europejskich infrastrukturę rozbudowuje się w sposób

²⁰ J. Fudaliński, *Twórcza integracja*, op. cit., s. 63.

zorganizowany. Jest ona realizowana pod kątem przyspieszenia rozwoju gospodarczego i kształtowania odpowiednich struktur przestrzennych. Jedną z form tej „organizacji” są „węzły” i „strefy” rozwoju gospodarczego. Są to specjalne tereny wyznaczone pod budownictwo przemysłowe, wyposażone w urządzenia infrastrukturalne. Miejscowe organy publiczne udostępniają je prywatnym przedsiębiorcom na korzystnych dla nich warunkach. Stosuje się również łączenie kapitałów publicznych i prywatnych lub też wspiera konsorcja budujące takie strefy z pomocą środków budżetowych²¹.

Pobudzanie rozwoju regionalnego przez inwestycje infrastrukturalne jest działaniem najbardziej efektywnym, stymulującym lokalizację przedsiębiorstw, w tym zaawansowanej technologii.

4. Instrumenty niematerialne (informacyjne)

Instrumenty niematerialne polityki regionalnej są związane przede wszystkim z kształceniem, szkoleniem, przekwalifikowaniem i przekazywaniem informacji. Poza tymi podstawowymi zadaniami instrumenty te odgrywają ważną rolę w stymulowaniu tworzenia sieci powiązań ekonomicznych między przedsiębiorstwami w regionie i w poszczególnych miejscowościach. Zasadnicze znaczenie mają również przy inicjowaniu rozwoju badań i centrów rozwoju technologii²².

Instrumenty informacyjne, zdaniem L. Kupca, powinny dostarczać podmiotom gospodarczym jasnych i klarownych danych o przekształceniach strukturalnych w regionie. W związku z tym instrumenty te powinny informować o²³:

- technologiach ochrony środowiska oraz sprzyjających środowisku technologiach produkcji;
- zagrożeniach środowiska dla ludności i gospodarki w regionie;
- gospodarce zasobami naturalnymi w regionie;
- zmianach warunków funkcjonowania układów gospodarczych;
- preferencjach produkcyjnych określonych gałęzi i branż przemysłu;

²¹ B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, op. cit., s. 367.

²² Z. Gilowska, G. Gorzelak, b. Jałowicki, K. Sobczak, *Kierunki polityki regionalnej Polski*, op. cit., s. 65.

²³ *Gospodarka przestrzenna*, pod red. L. Kupca, tom II, *Ekonomika regionu*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1999, s. 103-104.

- preferencjach i ograniczeniach dotyczących lokalizacji zakładów przemysłowych;
- wolnych oraz niewykorzystanych mocach produkcyjnych;
- wielkości i strukturze zasobów pracy – kadr kwalifikowanych.

5. Instrumenty organizacyjno-prawne

W oddziaływaniu na proces regionalnego rozwoju kraju organy państwowe posługują się również instrumentami organizacyjno-prawnymi.

Do instrumentów prawnych zalicza się²⁴:

- 1) **normy powszechnie obowiązujące** – są one ustalone przez władze państwowe i organy samorządu terytorialnego. Określają reguły postępowania obowiązujące wszystkie jednostki gospodarcze. Dotyczą one zwłaszcza inwestorów wprowadzających zmiany w sposobach użytkowania terenów i zagospodarowania obszarów.

Prawo stoi na straży przestrzegania następujących reguł:

- ochrony terenów szczególnie przydatnych do produkcji rolniczej;
 - przestrzegania zasad ochrony środowiska naturalnego i krajobrazu: wód, gleby, powietrza, lasów, drzewostanu itp.;
 - przestrzegania zasad bezpieczeństwa;
 - stosowanie gabarytów zabudowy zgodnych z wymogami urbanistyczno-architektonicznymi.
- 2) **decyzje administracyjne** – stanowią formę aplikacji powszechnie obowiązujących norm. Wprowadzają szczegółowe regulacje do:
 - sposobów zabudowy terenów;
 - lokalizacji inwestycji budowlanych;
 - dopuszczenia, zakazów lub ograniczenia pewnych rodzajów produkcji i technologii mających szkodliwy wpływ na środowisko naturalne;
 - pozwolenia na budowę.

Według J. Fudalińskiego instrumenty organizacyjno-prawne powinny obejmować²⁵:

- utrudnienia w najbardziej zainwestowanych obszarach województwa lub regionu;

²⁴ B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, op. cit., s. 364-365.

²⁵ J. Fudaliński, *Twórcza integracja*, op. cit., s. 60.

- uzależnienie zgody na umiejscowienie nowych zakładów i rozbudowę już istniejących od spełnienia dodatkowych warunków i wymogów;
- całkowity zakaz produkcji niszczącej środowisko;
- normy dotyczące dopuszczalnych wielkości emisji.

Oddziaływanie organów władzy za pomocą wyżej wymienionych instrumentów ma charakter pejoratywny. Dzięki tym instrumento można nie dopuścić do zagospodarowania terenów w sposób niezgodny z planami. Można też zakazać prowadzenia działalności gospodarczej niepożądaną na określonym obszarze.

6. Analiza wybranych instrumentów polityki regionalnej

Specjalne strefy ekonomiczne

Ważne z punktu widzenia rozwoju regionalnego jest tworzenie specjalnych stref ekonomicznych. Strefy to obszar, na którym umiejscowione są przedsiębiorstwa korzystające ze zwolnień podatkowych. Zwolnienie w tym przypadku stanowi pewnego rodzaju inwestycję, gdyż podatkobiorca rezygnuje z obecnej korzyści, oczekując w zamian przyszłych. Ustanowienie stref ekonomicznych wiąże się z wieloma korzyściami dla przedsiębiorców. Jednak są pewne argumenty przeciw tworzeniu stref. Jednym z nich jest fakt, iż istniejące już przedsiębiorstwa przenoszą się z okolicznych miejscowości do strefy w celu skorzystania z ulgi. Takiej alokacji nie zapobiega ograniczenie możliwości korzystania ze strefy tylko przez nowo powstałe firmy, gdyż stosunkowo łatwo jest zlikwidować stare przedsiębiorstwo i utworzyć nowe. Innym argumentem przeciwko tworzeniu stref ekonomicznych jest to, że potencjalni przedsiębiorcy zlokalizują swoją firmę w miejscu optymalnym. Inwestorzy będą się kierować takimi kryteriami, jak: połączenia transportowe i telekomunikacyjne, obecność wysoko wykwalifikowanych zasobów pracy, bliskość uniwersytetów, czyste środowisko itp. Będzie takie jak zwolnienia i ulgi podatkowe okazują się w praktyce niewspółmierne do potencjalnych zysków, jakie firma może osiągnąć na innym wybranym obszarze.

Obecnie w Polsce istnieje 15 specjalnych stref ekonomicznych. Od 01.01.2000 r. zlikwidowano mazowiecką i częstochowską SSE. Pierwsza SSE EURO – PARK Mielec została utworzona w 1995 r., w 1996 r. utworzono strefy katowicką i suwalską, zaś w 1997 r. pozostałe, które funkcjonowały w takiej liczbie do końca 1999 r.

Strefy zostały powołane do życia w regionach o wysokim bezrobociu strukturalnym, np. w Suwałkach, w Słupsku, Żarnowcu, Tczewie, Kamiennej Górze, bądź na terenach, na których dokonano restrukturyzacji przedsiębiorstw – w Starachowicach, Mielcu i Legnicy.

Główne cele utworzenia SSE w Polsce to:

- przyspieszenie rozwoju ekonomicznego i społecznego regionów w celu wzmocnienia potencjału gospodarczego i wpłynięcia na rozwój społeczny i infrastrukturalny;
- tworzenie warunków zmierzających do zacieśnienia więzi ekonomicznych w ramach współpracy przygranicznej;
- ograniczenie bezrobocia.

Euroregiony jako instytucje wpływające na rozwój regionalny

Współpraca transgraniczna jest niezbędnym działaniem podejmowanym przez władze regionalne²⁶. Pozwala ona na wyrównywanie nierówności, jakie istnieją pomiędzy tymi obszarami, a co za tym idzie umożliwia szybszy rozwój gospodarczy tych terenów. Euroregiony są szczególną instytucją w dziedzinie międzynarodowych stosunków polityczno-gospodarczych, która pojawiła się w Europie Zachodniej po II wojnie światowej. Stało się tak w związku z rozwojem współpracy przygranicznej i ponadgranicznej organów samorządu terytorialnego sąsiadujących ze sobą, ale należących do regionów różnych krajów. Euroregiony są trwałymi porozumieniami podpisywanymi przez lokalne władze regionalne. Z formalnego punktu widzenia statuty euroregionów nie naruszają suwerenności poszczególnych państw. Nie ulega jednak wątpliwości, że działanie wspólnych organów wywiera wpływ na kierunki i treść poczynań podejmowanych na obszarze całego regionu. Kształt decyzji zależy w dużej mierze od umiejętności przedstawiania swych racji przez reprezentantów danego kraju, dbania o jego interesy i stanowczości przy ich egzekwowaniu. Negatywną cechą euroregionów może być tendencja do znacznej rozbudowy struktur administracyjno-biurokratycznych. Przy ich organizacji naśladuje się modele instytucji Wspólnot Europejskich. Dlatego też towarzyszy temu pierwiastek biurokratyczny jako nieodzowny składnik procesu integracji.

Biorąc pod uwagę ocenę warunków działalności gospodarczej w regionach i duże zainteresowanie nimi ze strony sąsiadów, należy stwier-

²⁶ M. Cielemeński, *Przyczółki Unii*, „Wprost” 1998, nr 19, s. 42-44.

dzić, iż stanowi to szansę na szybki rozwój. Szczególnie bogatsze zachodnie regiony przygraniczne mają okazję stać się „lokomotywwami postępu”²⁷ w procesie wychodzenia gospodarki polskiej z recesji i przedstawiania jej na tory wzrostu.

Program współpracy transgranicznej Phare jest istotną częścią strategii gospodarczej regionów przygranicznych oraz promocją współpracy transgranicznej, która przygotowuje te regiony do pełnego wykorzystania danych im możliwości i do sprostania wyzwaniom wynikającym z procesu integracji europejskiej.

Współpraca w zachodnich regionach przygranicznych skupiła się przede wszystkim na rozbudowie nowoczesnego i efektywnego systemu komunikacji oraz na ochronie środowiska.

Znaczna część środków została przeznaczona na rozbudowę obiektów ułatwiających transport, w tym budowę nowoczesnego terminalu dla transportu kołowego na przejściu granicznym Świecko – Frankfurt nad Odrą oraz ruchu wodnego²⁸. Poza tym środki finansowe zostały przeznaczone na prace z zakresu ochrony środowiska, rolnictwo, rozwój gospodarczy, edukację i zarządzanie zasobami ludzkimi.

Kontrakt regionalny

Kontrakt regionalny (rząd – region) jest umową cywilnoprawną zawartą między agendami rządu centralnego a samorządem regionu na wykonanie określonego zadania. W umowie tej określa się środki przeznaczone na jego realizację z budżetu państwa i budżetu regionu. Instytucji kontraktu nie powinno się angażować we wszystkie przedsięwzięcia podejmowane przez władze samorządu regionalnego. Należy skupić się jedynie na tych, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia rozwoju kraju i regionu²⁹.

Przedmiotem kontraktów rząd – regiony powinny być zarówno przedsięwzięcia inicjowane przez rząd, jak i samorząd terytorialny. Do przedsięwzięć inicjowanych przez rząd zalicza się:

²⁷ B. Winiarski, *Zachodnie regiony Polski – szanse i zagrożenia*, [w:] *Polonia, quo vadis?* pod red. A. Kuklińskiego, Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego nr 12, Warszawa 1993, s. 99.

²⁸ G. Orifici, W. Vandenberghe, E. Chamberlain, *Program współpracy transgranicznej Phare*, Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych, Europa i Wspólnota Niepodległych Państw, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz Delegacje Zagraniczne (DG IA 1996), s. 17.

²⁹ Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, op. cit., s. 8.

- tworzenie sieci regionalnych ośrodków transferu technologii;
- wspieranie źródeł innowacji wytwarzanych w regionach;
- wspomaganie instytucji i przedsięwzięć podejmowanych i finansowanych wraz z Unią Europejską.

Do projektów inicjowanych przez region zalicza się:

- rozwój infrastruktury;
- wspieranie przekształceń w rolnictwie;
- przeciwdziałanie wzrostowi bezrobocia;
- wspieranie rozwoju głównych publicznych placówek akademickich;
- wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości w regionie;
- rozwój współpracy transgranicznej;
- inicjowanie przedsięwzięć podnoszących konkurencyjność regionu.

Obecnie tego typu instrumenty są w fazie preparacyjnej, brak doświadczeń oraz uchwalonych aktów prawnych nie pozwala na praktyczne wykorzystywanie tego narzędzia. Z instytucjonalnego punktu widzenia powstawanie kontraktu musi być przedsięwzięciem wielofazowym. Kluczowe znaczenie powinno mieć opracowanie strategii rozwoju regionalnego i programów rozwoju poszczególnych województw, jako niezbędnych elementów służących zawieraniu umów rząd – samorządy.

W dotychczasowej praktyce rozwoju regionalnego w Polsce zawarto jedno porozumienie tego typu – kontrakt regionalny dla województwa katowickiego (1995 r.).

Główne cele podpisanego kontraktu to³⁰:

- tworzenie nowych miejsc pracy dla górników poza sektorem górniczym (według przygotowanego planu, także w porozumieniu z gminami);
- rozwiązywanie problemów komunikacyjnych;
- pomoc zasadniczym szkołom zawodowym.

Ocena tego przedsięwzięcia nie jest jednoznaczna. Odczuwa się wyraźne spowolnienie działań w ramach kontraktu i przedstawia szereg przedsięwzięć, które w jego ramach nie zostały rozwiązane. Przyczyną powyższego stanu rzeczy jest bez wątpienia szeroki wachlarz zagadnień zawartych w kontrakcie, z których znaczna część pozostaje nadal w sferze „pobożnych życzeń”.

³⁰ B. Ciszewska, *Kłopoty z kontraktem*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 44.