

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 333

Gospodarka regionalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi

Danuta Strahl, Andrzej Raszkowski,

Dariusz Głuszczyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek
Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz
Korektor: K.H. Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
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

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-492-9

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

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

Spis treści

Wstęp	9
Jacek Sołtys: Czynniki rozwojowe w dokumentach strategicznych miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego	11
Małgorzata Markowska: Ocena zależności między rozwojem inteligentnym a odpornością na kryzys ekonomiczny w wymiarze regionalnym – przegląd badań.....	22
Małgorzata Golińska-Pieszyńska: Kreowanie i rozwój kapitału intelektualnego w łódzkiej sferze nauki	33
Artur Myna: Zmiany własnościowe a dekapitalizacja wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych.....	42
Andrzej Raczyk, Sylwia Dołzblasz: Transgraniczne relacje współpracy i konkurencji podmiotów gospodarczych na pograniczu polsko-niemieckim	53
Marek Obrębalski: Kontrowersje wokół zintegrowanych inwestycji terytorialnych	63
Anna Golejewska, Damian Gajda: Ocena wykorzystania dotacji unijnych na podnoszenie i aktualizację kwalifikacji zawodowych osób pracujących w województwie pomorskim.....	71
Marta Kusterka-Jefmańska: Metodyka badań subiektywnej jakości życia – wybrane inicjatywy.....	81
Robert Krzemień: Zróżnicowanie przestrzenne w polityce badawczo-rozwojowej w układzie regionalnym w Polsce w okresie integracji europejskiej ..	90
Andrzej Raszkowski: Ranking krajów UE na przykładzie <i>The Europe 2020 Competitiveness Report</i>	101
Alicja Piątyszek-Pych, Joanna Wyrwa: Realizacja polityki rozwoju klastrów w wybranych regionach Polski	113
Iwona Maria Ładysz: Wpływ zmian koniunkturalnych na budżety metropolii w Polsce.....	125
Jacek Jagodziński, Jarosław Kłosowski: Innowacyjność w przedsiębiorstwach logistycznych w województwie dolnośląskim	135
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Rozkład obciążeń podatkowych na lokalnych rynkach nieruchomości – zarys problematyki.....	146
Małgorzata Okręglika: Problematyka finansowania partnerstwa publiczno-prywatnego przez sektor bankowy w Polsce.....	155
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Kwestionariusz pomiaru subiektywnej jakości życia mieszkańców regionów przygranicznych.....	165

Dorota Rynio: Uwarunkowania tworzenia nowego modelu polityki regionalnej w Polsce	173
Rozalia Sitkowska: Procedura wspomaganie procesów decyzyjnych na szczeblu władz regionalnych w obszarze zaawansowanych technologii, z przykładem zastosowania w województwie mazowieckim.....	183
Zbigniew Piepiora: Finansowanie przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych w województwie małopolskim (NUTS 2)	195
Jakub Hadyński: Regionalne aspekty konkurencyjności w relacji miasto – wieś	203
Katarzyna Iwińska: Kierunki i profil emigracji mieszkańców województwa dolnośląskiego na tle polskiej emigracji w latach 2002 i 2011	213

Summaries

Jacek Sołtys: Development factors in strategic documents of powiat capitals in peripheral areas of Pomeranian Voivodeship.....	21
Małgorzata Markowska: The assessment of relations between smart growth and resilience to economic crisis in regional perspective – research review.....	32
Małgorzata Golińska-Pieszyńska: Creation and development of intellectual capital in Lodz field of science	41
Artur Myna: Ownership changes and depreciation of the multifamily dwelling stock.....	52
Andrzej Raczyk, Sylwia Dolzblasz: Transborder relations of cooperation and competition among firms in the polish-german borderland.....	62
Marek Obrębalski: Controversies over integrated territorial investment.....	70
Anna Golejewska, Damian Gajda: The evaluation of the use of EU grants for improving and updating qualifications of employees in the Pomeranian Voivodeship	80
Marta Kusterka-Jefmańska: Methodology of the research on the subjective quality of life – a review of selected initiatives	89
Robert Krzemień: Spatial diversity of research and development policy in Poland's regional structure in the times of European integration.....	100
Andrzej Raszkowski: Ranking of EU countries based on the example of <i>Europe 2020 Competitiveness Report</i>	112
Alicja Piątyszek-Pych, Joanna Wyrwa: The implementation of the cluster development policy in the selected regions of Poland.....	124
Iwona Maria Ładysz: The impact of business changes on the budgets of the metropolises in Poland.....	134
Jacek Jagodziński, Jarosław Kłosowski: Innovation in logistics companies in the Lower Silesian Voivodeship	145

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Taxes incidence on the local real estate markets – an outline of issues.....	154
Małgorzata Okręglicka: The issues of financing public private partnership by the banking sector in Poland.....	164
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Questionnaire for measuring the subjective quality of life of border regions' inhabitants.....	172
Dorota Rynio: Determinants of creation of a new model of regional policy in Poland	182
Rozalia Sitkowska: Supporting procedure of the decision processes for regional authorities in the area of advanced technologies with the example of application in the Mazovian Voivodeship	194
Zbigniew Piepiora: Financing of the counteraction of natural disasters' effects in Lesser Poland Voivodeship (NUTS 2)	202
Jakub Hadyński: Regional aspects of competitiveness in relation rural area-town.....	212
Katarzyna Iwińska: Directions and profiles of emigrants from the Lower Silesian Voivodeship against Polish emigration in the years 2002-2011....	222

Dorota Rynio

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

UWARUNKOWANIA TWORZENIA NOWEGO MODELU POLITYKI REGIONALNEJ W POLSCE

Streszczenie: Model polityki regionalnej w UE, w tym i w Polsce, ulega ciągłym zmianom. Nie są to zmiany o charakterze rewolucyjnym, ale ewolucyjnym. Ich realizacja odbywa się w długim okresie, co wpływa na utrzymanie stabilności układu regionalnego. W warunkach głębokich różnicowań wewnątrz regionów i między regionami w Polsce przyjęty model ma za zadanie aktywizować i pobudzać konkurencyjność obszarów o niskim poziomie rozwoju oraz wspierać intensywny rozwój ośrodków wzrostu. Zasadą obowiązującą pozostaje niski poziom interwencji. Wcześniej stosowany model wyrównawczy polityki regionalnej w UE i użyte narzędzia nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, w związku z tym wdrażany nowy model polaryzacyjno-dyfuzyjny powinien przyjąć nietradycyjny zbiór instrumentów pobudzania i równoważenia rozwoju społeczno-gospodarczego.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, model rozwoju, polaryzacja.

DOI: 10.15611/pn.2014.333.17

1. Wstęp

Obecnie społeczeństwa, a także gospodarka UE jako całość, poszczególne kraje i regiony członkowskie są na etapie przekształceń, wynikających z potrzeby tworzenia nowych planów, celów i budżetu dla kolejnego okresu programowania. W związku z tym powstają dylematy dotyczące opracowania scenariuszy przyszłości bliższej i dalszej tych przestrzeni. W tych warunkach polska polityka regionalna koncentruje się na wypracowaniu nowego podejścia do gospodarowania na poziomie regionów, uwzględniającego takie podstawy, jak: czas niepewności i fluktuacji ze względu na zewnętrzne i wewnętrzne zmiany oraz perturbacje. Częściowy brak ciągłości programowania również wpływa na tworzenie niekorzystnych i tymczasowych rozwiązań w przekroju poszczególnych terytoriów Wspólnoty. Uwarunkowania te nie sprzyjają efektywnemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Pośrednio wzmacniają one niekorzystne tendencje na rynkach regionalnych UE. Celem opracowania jest przedstawienie uwarunkowań polskiej polityki regionalnej na przełomie dwóch cykli programowania (lata 2007-2013 i 2014-2020) oraz możliwych rozwiązań dla tworzonego modelu polityki regionalnej w Polsce w długim okresie.

W polityce regionalnej UE zaznacza się moment zwrotny, w którym nakładają się na siebie negatywne konsekwencje dotychczas podejmowanych działań, brak skuteczności, koniec okresu programowania i kryzys gospodarki światowej wraz z jego następstwami. Polityka regionalna, w obecnym kształcie, w tych warunkach przestała być wystarczająca i nie jest spójna z rzeczywistością społeczno-gospodarczą. W okresie 2007-2013 polityka regionalna rozpoczęła czas zmian, mających w dłuższej perspektywie prowadzić do nowatorskich rozwiązań, użycia innowacyjnych narzędzi i budowy nowych scenariuszy społeczno-gospodarczych we Wspólnocie oraz poszczególnych jej regionach. Na etapie planowania polityki regionalnej lat 2007-2013 zidentyfikowano potrzebę ewolucyjnych przekształceń w tym zakresie, efekty ustaleń miały jednak kosmetyczny charakter i znaczenie odnawiające, nie stanowiły one przełomu w podejściu do sposobów działania, instrumentów i priorytetów tej polityki. Z dzisiejszej perspektywy i posiadanych doświadczeń wzbogaconych o konsekwencje perturbacji w gospodarce światowej uważa się, że działania te były niewystarczające. W planowanych kierunkach polityki regionalnej i proponowanych ścieżkach rozwoju społeczno-gospodarczego na lata 2014-2020 w dalszym ciągu zastosowano podejście zachowawcze, jednak przy wypracowywaniu konsensusu w tym zakresie silnie obecne są postulaty nowatorskich rozwiązań, odchodzących od standardowego wspierania i wyrównywania na rzecz samodzielności, samorozwoju i polaryzacji wzmocnionej przenikaniem rozwoju do otoczenia. W związku z tym w praktyce dochodzi do mieszania modeli polityki regionalnej [Geodecki i in. 2012, s. 68-81], przez co regiony niżej rozwinięte w dalszym ciągu mogą i będą mogły korzystać ze wspomaganie UE. Jest to z jednej strony niezbędne w okresie przejściowym dotyczącym zmian modelu polityki regionalnej w UE, z drugiej zaś pomoc ta jest dyskusyjna, jak każde działanie interwencyjne.

Nowe podejście do polityki regionalnej UE zostało zapoczątkowane już w obecnym okresie budżetowym 2007-2013, gdzie ciężar większej odpowiedzialności skierowano na państwa członkowskie i regiony [Fésüs, Roller 2011, s. 127]. Wyznaczono trzy cele: konwergencja, regionalna konkurencyjność i zatrudnienie oraz Europejska Współpraca Terytorialna [Szlachta 2010, s.76-77]. Finansowanie osiągnięcia celów odbywa się z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Najwięcej środków UE przeznaczane jest na Cel 1 Konwergencja, finansowany z EFRR, EFS i Funduszu Spójności. Cel 2 Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie zasilany jest z EFRR i EFS. Cel 3 Europejska Współpraca Terytorialna posiłkuje się środkami z EFRR. W nowym paradygmacie polityki regionalnej założono realizację strategicznie zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych; ogranicza się liczbę celów; konkurencyjność i dyfuzja wzrostu stają się podstawowym elementem nowej polityki regionalnej (konwergencja osiągnięta w drodze konkurencyjności); wszelkie działania mają być realizowane w wymiarze terytorialnym; przedsięwzięcia wyrównawcze powinny być ograniczane w czasie i przestrzeni; w regionach dąży się do usieciowienia ich gospodarki, pobudzenia kapitału społecznego, budowy otoczenia biznesowego, kreatywności i koordynacji. Nowy paradygmat polityki regionalnej

wdrażany w przestrzeni polskich regionów determinuje wzmożony proces ewolucji polityki regionalnej w kraju i potrzebę realizacji tych działań [*Krajowa Strategia...* 2010]. Problemem jednak staje się ustalenie kształtu i wytycznych nowej polityki regionalnej w Polsce w okresie programowania 2014-2020.

2. Uwarunkowania kreowania nowego modelu polityki regionalnej w Polsce

Model polityki regionalnej w Polsce zmienia się w czasie. Wyznacznikami kolejnych przekształceń są: zmiany systemowe; polityka państwa wobec regionów, wyznaczniki polityki regionalnej UE, cykl koniunkturalny i kryzys gospodarki światowej, stan, problemy i struktura gospodarki Polski, a także przyjęte przez poszczególne regiony kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego, zasoby endogeniczne. We współczesnej gospodarce regionalnej kraju programowanie polityki regionalnej poszczególnych przestrzeni wymaga dostosowań do nowego paradygmatu oraz do rygorów wyznaczanych przez UE. Gospodarka światowa również przekazuje impulsy i oczekiwania stawiane przed jednostkami terytorialnymi. Regiony w Polsce są gotowe do realizacji ścieżki zaistnienia jako integralne części składowe gospodarki globalnej. Jednak nie jest to zależne tylko od nich. Uwarunkowania krajowe, międzynarodowe (w tym procesy integracji europejskiej) oraz globalne wpływają bezpośrednio i pośrednio na funkcjonowanie regionów, ich pozycję konkurencyjną, a także możliwości sieciowych połączeń.

Szerokie rozumienie kształtowania modelu polityki regionalnej w Polsce odnosi się również do uwarunkowań wynikających z tendencji gospodarki światowej, która porusza się między dwoma podejściami do możliwości pozyskania nośników rozwoju. Wyróżniony biegun „innowacyjny” i biegun „odtwórczy” gospodarki charakteryzują się trudną wzajemną przenikalnością, ponieważ dotyczą wysokiego i niskiego segmentu gospodarki globalnej (szczególnie kierunek od niskiego do wysokiego systemu napotyka na bariery zwiększenia potencjału innowacyjnego) [Gorzelał 2013, s. 3]. W segmencie „wysokim” podmioty gospodarcze w drodze kształtowania pozycji konkurencyjnej wykazują zdolność do samodzielnego tworzenia innowacji, w przeciwieństwie do segmentu „niskiego”, gdzie następuje wykorzystanie innowacji już dłuższy czas obecnych na rynku, odtwórstwo i brak możliwości samodzielnego wypracowania procesu innowacyjnego. Polskie regiony, określając własne miejsce i podstawy nowego modelu polityki regionalnej, muszą zdefiniować cel i zakres podejmowanych działań innowacyjnych; jest to istotny element „postfordowskiej” gospodarki, w której zachodzi ścieżka szybkiego wprowadzania innowacji na rynek. Regiony, które chcą zaistnieć w „wysokim” segmencie, muszą uwzględnić w swoim modelu rozwoju znaczenie B+R, ośrodka naukowo-badawczego oraz jakościowo dobrego kapitału ludzkiego dla osiągnięcia celu. Model polityki regionalnej wykorzystuje w tym przypadku efekty dyfuzji potencjału naukowo-innowacyjnego, przez

co w sposób mnożnikowy rośnie konkurencyjność regionu i zwiększają się jego szanse w gospodarce otwartej.

UE stanowi w ujęciu międzynarodowym, w większości, otoczenie bliższe regionów w Polsce. Określając cele na bliższą i dalszą perspektywę, ugrupowanie skupia się na kontynuowaniu dążeń do stworzenia przestrzeni konkurencyjnych, spójnych i rozwiniętych jednostek terytorialnych, podlegających szerszemu ujęciu przez politykę rozwoju i jej ustalenia. Przekształcenia w polityce regionalnej UE mają bezpośrednie przełożenie na działanie tych obszarów, zakres możliwości oraz finansowanie przedsięwzięć. Regiony, jak i inne podmioty gospodarki UE, ponoszą konsekwencje pozytywnych, jak i negatywnych wyborów ugrupowania. Tendencje ograniczające wydatki UE na wspomaganie regionów w złej kondycji społeczno-gospodarczej, które w coraz szerszym zakresie są widoczne na poziomie polityki regionalnej i ustaleń budżetowych UE, mają swoje konsekwencje w identyfikowaniu potrzeby, a także kierunków zmian modelu polityki regionalnej w Polsce. Efekty polityki ograniczającej i restrykcyjnej stosowanej przez UE będą widoczne już w nowym okresie budżetowym. Kolejna perspektywa programowa Unii po 2020 r. będzie ukierunkowywana na rygorystyczność finansową, będzie zmieniać charakter podejmowanych interwencji i ich zakres, a także wycofywać się z pełnego nadzoru nad poszczególnymi obszarami i ich problemami. W dalekiej perspektywie przekształceniom powinno ulegać samo rozumienie polityki regionalnej i jej celów. Nie chodzi tu o odchodzenie od prowadzenia polityki regionalnej czy też jej wchłonięcie przez politykę rozwoju, lecz w miarę poprawy sytuacji w regionach oraz efektów spójnościowych działań ten powinien przechodzić na wyższy poziom realizowanych celów, które zostaną na nowo sformułowane, uwzględniając priorytety wyższego rzędu. Sprzyjają temu polityki poszczególnych krajów członkowskich, które mają zadanie przejąć część dotychczasowych zadań wyższego organu – swego rodzaju decentralizacja w ramach zintegrowanego ugrupowania połączona z przewartościowaniem oraz przeniesieniem części działań na wyższy poziom. Polityka regionalna prowadzona w szerszych ramach polityki rozwoju powinna zostać związana z realizacją projektów na wyższym poziomie bądź złożonych.

Polska polityka regionalna zgodnie z nowym paradygmatem wskazuje na potrzebę określenia przewag endogennych dla wzmocnienia pozycji konkurencyjnej regionu, a także budowy modelu rozwoju. W związku z tym nowe podejście do polityki regionalnej przenosi ciężar zarządzania poziomem regionalnym na region. Reidentyfikacja podstawowych źródeł rozwoju społeczno-gospodarczego, przy uwzględnieniu nacisku na rozwój endogeny, nie powinna stanowić całkowitego i drastycznego przewartościowania podstaw funkcjonowania poszczególnych przestrzeni kraju, lecz wprowadzać pogłębienie dotychczasowego kierunku działań, jego wzbogacenie o reaktywowane czynniki lub zidentyfikowane nowe możliwości. Istotę stanowi zdecydowane, lecz nie skokowe wpływanie na zmiany. Kierunek postępu obecnie, w latach 2014-2020 oraz po roku 2020, nie powinien zakładać krańcowej nieciągłości sytuacji i kolejności zdarzeń zachodzących w gospodarce kraju, a także

świata. Ze względu na nieprzewidywalność przyszłości, skuteczniejsze będzie określenie zmian na podstawie wyznaczonych trendów podstawowych mierników gospodarczych i społecznych. Celowe jest przyjęcie założenia o pewnym stopniu elastyczności, w jakim mogą poruszać się podmioty, co pozwoli na uzyskanie większej odporności na turbulencje mające miejsce w gospodarce światowej. Proponowany model polityki regionalnej na przyszłe okresy musi również posiadać cechę podtrzymywalności (nawiązując do poprzednich okresów), co uwiarygodni prognozę. Nowy model polityki regionalnej powinien już uwzględniać wpływ kryzysu gospodarki światowej na sytuację regionów i wykorzystać to doświadczenie do zwiększenia spójności systemu.

W dobie przewartościowań rozwój endogenny oznacza dla regionów wskazanie ścieżki wzrostu społeczno-gospodarczego opartej na zasobach własnych, wspomaganej zewnętrznymi czynnikami rozwoju. Samorozwój poszczególnych obszarów sumarycznie służy osiągnięciu spójności społeczno-gospodarczej terytorium UE. Kierunek przyszłych działań na rzecz spójności ulega i będzie ulegać zmianom struktury stosowanych instrumentów, a także istoty polityki spójności. Nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce uwzględnia zmiany w polityce regionalnej UE, jak również antycypuje potencjalne możliwości ewolucji modelu polityki regionalnej w przyszłym okresie programowania. Model polskiej polityki regionalnej nie jest sprzeczny z wytycznymi polityki regionalnej UE, a szerzej polityki rozwoju, jednocześnie wskazuje na częściową indywidualizację wynikającą ze specyfiki regionów i potrzeb generowanych na tym poziomie.

Model polityki regionalnej w Polsce ewoluuje, alokując działanie między otwartą gospodarką światową, wymogami UE a krajowymi determinantami funkcjonowania [Jewtuchowicz 2006, s. 14-15]. Nakładają się na to indywidualne preferencje poszczególnych regionów oraz zmiany tempa rozwoju i kryzysy gospodarki światowej. W tych warunkach trudno określić kształt długookresowej polityki regionalnej. Można jedynie podjąć próbę stworzenia ogólnych wytycznych co do kierunków podstawowych zmian lub podtrzymania działań realizowanych w obrębie istniejącego modelu. Elementy stanowiące o modelu polityki regionalnej w Polsce w długim okresie skupiają się wokół: zaistnienia regionów w światowej gospodarce otwartej; uczestnictwa ich w procesach integracyjnych; dalszej regionalizacji, oznaczającej zwiększenie znaczenia regionów w polityce regionalnej; krajowego nadzoru nad przebiegiem realizacji założeń polityki regionalnej i rozwoju oraz aktywnego uczestnictwa poszczególnych regionów w kreowaniu ścieżki trwałej przewagi konkurencyjnej, w tym umiejętnego doboru zasobów endogennych i stałego wzmacniania tych czynników. W budowie modelu polityki regionalnej w Polsce w długim okresie należy wziąć pod uwagę, że siła konkurencyjna podmiotów wzrasta wraz z wielkością i siłą społeczno-gospodarczą obszaru podlegającego ocenie, z tego punktu widzenia programowanie makroregionalne stanowi istotny kierunek procesów integracyjnych wdrażanych oddolnie przez jednostki terytorialne; podobne działanie wykazują powiązania realizowane przez granicę w ramach np. euroregionów. Nowy

model powinien zakładać dążenie do innowacyjności regionów, które zapisane jest w dokumentach strategicznych UE i krajowych oraz wdrażane sukcesywnie przez jednostki terytorialne. Zapis o innowacyjności powinien dotyczyć innowacyjności „na miarę”, w której uwzględnia się możliwości poszczególnych obszarów, co oznacza, że nie wszystkie regiony w praktyce są w stanie w jednakowym stopniu wykazywać się impulsami innowacyjnymi, generując je. W związku z tym strategicznie programowany zakres innowacyjności powinien być dopasowany do stanu gospodarki danej przestrzeni. Podtrzymywany kierunek działań, powiązany z innowacyjnością w przestrzeni regionalnej, to skuteczna gospodarka oparta na wiedzy, wdrażana w regionach, wspierana działaniami kreatywnymi i aktywizacją społeczeństwa oraz pozostałych podmiotów-uczestników „gry” o region. Stąd należy zadbać o rozwój społeczeństwa obywatelskiego, mającego istotny wpływ na tworzenie podstaw działania jednostki przestrzennej [Malik 2006, s. 70-78]. W dzisiejszych warunkach kreatywność regionu spełnia częściowo funkcję wyróżnika tego obszaru z otoczenia; ze względu na istotę kreatywności w pobudzaniu i mnożnikowym powiększaniu działań rozwojowych kierunek ten powinien zostać przedłużony poza okres programowania 2014-2020.

Dla procesu inwestycyjnego podstawową przesłankę stanowi stabilizacja społeczno-gospodarczo-polityczna przestrzeni potencjalnej alokacji kapitału. Z tego powodu niezbędne jest utrzymanie stabilnej sytuacji społeczno-gospodarczej w regionach i ich zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego (w rozumieniu Strategii Europa 2020). Sprzyja to procesowi inwestycyjnemu, a przede wszystkim lokalizacji przedsięwzięć finansowanych przez podmioty zewnętrzne w tej przestrzeni. Po wypracowaniu podstaw rozwojowych należy uwzględnić przejście do wzrostu na wyższym poziomie, realizującego potrzeby wyższego rzędu interesariuszy mających wpływ na procesy rozwojowe na danym terytorium, a także wypracowanie miejsca w gospodarce sieciowej w drodze rangowania ośrodków, przy utrzymaniu wiodącego znaczenia ośrodków intensywnego rozwoju [Korenik 2004, s. 283-289]. Rozwój tych obszarów ma spełniać warunki rozprzestrzeniania się impulsów wzrostu na tereny przyległe. Rozwój przez aktywne uczestnictwo w sieci ma we współczesnym świecie kluczowe znaczenie.

Zgodnie z polityką krajów członkowskich UE w długim okresie zmieniać będzie się sposób finansowania i podejścia do wydatkowania w ramach budżetu Wspólnoty Europejskiej. Polityka ograniczeń finansowych przy jednoczesnym dążeniu do przejścia na wyższy poziom rozwoju stwarza nowe potrzeby i wyzwania przed regionami w drodze poszukiwania środków finansowych na prowadzenie procesu inwestycyjnego. Oczekiwane przez rynek instrumenty koncentrują się na programach zwrotnego finansowania oraz wykorzystania instrumentu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) [Szczepański 2011, s. 9-20]. Odpowiednio dobrane PPP przerzuca ciężar finansowy inwestycji na partnera prywatnego i oddala częściowo ryzyko od partnera publicznego [Dylewski 2009, s. 21-22]. Jest to ścieżka umożliwiająca realizację przedsięwzięć, które nie mogłyby mieć miejsca w innej sytuacji,

gdyż ograniczenia budżetowe zadłużania się wykluczyłyby to. Programy zwrotnego finansowania inwestycji, których źródłem pochodzenia są środki UE, zapewniają wykorzystanie wsparcia, mimo zasady ograniczania środków na programy europejskie, jaką członkowie Wspólnoty proponują wprowadzić [Szlachta 2010, s. 22]. Zwrotność środków wspomaga również efektywność przedsięwzięcia. W drodze poszukiwania wyznaczników modelu długookresowej polityki regionalnej w Polsce istotną sprawę stanowi szerokie stosowanie montażu finansowego i partnerstwa publiczno-prywatnego. Dywersyfikacja źródeł finansowania zabezpiecza wszystkie strony inwestycji oraz uniezależnia ją częściowo od środków pochodzących z UE. Umożliwia także prowadzenie inwestycji wymagających dużych nakładów.

Elementy składowe kształtowania długookresowego modelu polityki regionalnej w Polsce są zależne od uwarunkowań polityki rozwoju, dylematów polityk europejskich z tym związanych, stanu gospodarki światowej i miejsca regionów kraju w strukturze sieci jednostek terytorialnych oraz siły powiązań tych obszarów z gospodarką światową, a także wzajemnych relacji. Poziom skomplikowania ustalenego modelu i jego sposób funkcjonowania są częściowo indywidualnym wyborem państwa, wynikającym z jego ścieżki rozwoju społeczno-gospodarczego, przyjętych rozwiązań, prowadzonej do tej pory polityki, konieczności zmian i niezbędnego ich zakresu, a także wpływu kryzysu gospodarki światowej na układ krajowej polityki regionalnej. W Polsce podstawową determinantę dla przekształceń w zakresie modelu polityki regionalnej, w długim okresie, stanowi nowy paradygmat polityki regionalnej. Stosowany w nim model endogenicznego rozwoju w dalszych okresach programowania zostanie utrzymany, gdyż polityka „blisko siebie” ma przewagę w okresie niepewności gospodarczej. Dodatkowo jest to działanie naturalne dla samych regionów, które powiązane z tradycją regionu oraz wykorzystaniem ewentualnej luki w działalności otoczenia, wnosi przewagę konkurencyjną. W długim okresie oparcie modelu polityki regionalnej jedynie na przewadze endogenicznej wykazuje zasadnicze wady, stąd model ten powinien ewoluować w kierunku tworzenia sieciowych połączeń i ugruntowania pozycji w tym przekroju zależności.

Polityka regionalna powinna zakładać możliwość interwencji mającej na celu wzmocnienie skuteczności działania ośrodków najlepiej rozwiniętych oraz wspomagania jednostek o mniejszym potencjale. W modelu polityki regionalnej w Polsce istotną rolę odgrywa programowanie strategiczne, którego priorytetem jest dążenie do spójności w obszarze UE wraz z określeniem własnej ścieżki rozwoju, uwzględniającej specyfikę przestrzeni regionalnej w kraju. Wobec czego kontynuacja przekształceń modelu polityki regionalnej w długim okresie zapewnić ma funkcjonowanie tego działu w wielowymiarowej przestrzeni, połączonego siecią powiązań, które umożliwiają otwarcie gospodarki, przy jednoczesnej indywidualizacji podejścia.

3. Podsumowanie

Model polityki regionalnej w Polsce wspomagany jest rozwiązaniami nadrzędnymi pochodzącymi ze wspólnotowej polityki regionalnej i z nią sprzężony. Model

ten ulega ewolucji na skutek zmian zachodzących w gospodarce światowej, postępu i potrzeb rejestrowanych w poszczególnych regionach. Inicjatywy regionalne mają za zadanie z jednej strony wpisywać się w przyjęty model polityki regionalnej i wspierać jego wdrażanie, z drugiej zaś wytwarzać impulsy tworzące i wpływające na model. W ten sposób wspomagana jest spójność układu wspólnotowego w przekroju krajów członkowskich jako całości i regionów.

Wytyczne kształtowania modelu polityki regionalnej w Polsce są zmienne ze względu na drgania gospodarki światowej, przekształcenia w UE odnośnie do poglądów na wizję polityki regionalnej i jej zakres oraz wewnętrzne uwarunkowania funkcjonowania regionów w kraju. Polityka regionalna w latach 2007-2013 rozpoczęła ewolucję skierowaną na nowy paradygmat, zgodnie z którym przechodzi się do terytorialnego podejścia do rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych i pobudzania rozwoju, odchodząc jednocześnie od ukierunkowania się na pojedynczą jednostkę administracyjną. Region jednak ma pozostawioną dużą swobodę w zakresie projektowania strategicznego własnej ścieżki rozwoju społeczno-gospodarczego. Włączenie polityki regionalnej w nurt terytorialny i szeroko ujmowanej polityki rozwoju niesie z sobą obawy co do możliwości jednoznacznego identyfikowania i kwalifikowania zagadnień przedmiotowej polityki oraz organizacji jej funkcjonowania w długim okresie. Stąd wydaje się, że w długim okresie realizowane scenariusze mogą ukierunkowywać się dwojako: po pierwsze, wzmacnianie pozycji polityki regionalnej i celowe wyróżnianie jej znaczenia w polityce rozwoju; po drugie, stopniowe dążenie do zmniejszania znaczenia polityki regionalnej na rzecz szerokiego podejścia rozwojowego. Pierwszy scenariusz polityki regionalnej z punktu widzenia Polski i sytuacji społeczno-gospodarczej w regionach staje się niezbędny. Niespójność rozwoju społeczno-gospodarczego (w wielu zakresach) terytorium UE wskazuje na regionalny i lokalny poziom wielu problemów, za co odpowiedzialna jest polityka regionalna. Dylematem pozostaje zakres uregulowań wspólnotowych i zasięg swobody postępowania regionów. W rzeczywistości społeczno-gospodarczej Polski polaryzacja w regionach i między nimi stanowi punkt wyjścia do rozważań o kierunkach polityki regionalnej.

Pod wpływem zmian modelu wspólnej polityki regionalnej w Polsce następuje odniesienie do modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego polityki regionalnej. Ze względu na złożone problemy części obszarów nie może być wdrażany czysty model polaryzacyjno-dyfuzyjny, wymagane jest zindywidualizowane i/lub interwencyjno-wspierające podejście do wybranych przestrzeni, mających specyficzną sytuację rozwojową (niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, z którym jednostki administracyjne samodzielnie nie są w stanie sobie poradzić) [Rynio 2013, s. 287-297]. Przestrzenie o specyficznej sytuacji charakteryzują się niskim poziomem impulsów rozwojowych pochodzących z ośrodka wzrostu, od którego są one często znacznie oddalone, przez co siła dyfuzji jest tu niska. Układ ośrodków wzrostu wraz z wykształconą przewagą regionów pozwalają na kreowanie stabilnego i zrównoważonego rozwoju regionalnego w Polsce w długim okresie w modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym (dostosowanym do warunków polskiej gospodarki regionalnej).

Założeniem i wymogiem polityki regionalnej w Polsce, w obecnych warunkach, staje się aktywne uczestnictwo społeczeństwa w tworzeniu podstaw rozwoju społeczno-gospodarczego. Rola społeczeństwa zostaje podzielona: z jednej strony jest ono odbiorcą sytuacji w regionie, z drugiej zaś staje się inicjatorem impulsów rozwojowych. Wysoka jakość społeczeństwa stwarza dodatkowy walor dla potencjalnych inwestorów poszukujących lokalizacji dla przedsięwzięć, choć taką zaletą może być także wielkość zasobu ludzkiego. Na tym tle konieczne jest pobudzanie tożsamości regionalnej ludności danego obszaru. Społeczeństwo, włączając się w kreowanie rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, staje się współodpowiedzialne za ten obszar i tworzona jest specyficzna więź w regionie; jednocześnie podmiot ten jest w stanie poprawnie zdiagnozować potrzeby i problemy tego obszaru, co stanowi o podwyższonej skuteczności działania. W modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym aktywny udział społeczeństwa w kształtowaniu podstaw rozwoju regionu wspomaga nie tylko ośrodki intensywnego wzrostu, ale i obszary niżej rozwinięte. W długim okresie zwiększa to spójność wewnętrzną regionu i jego zewnętrzną konkurencyjność poprzez stabilizację zaplecza.

Literatura

- Dylewski M., *Possibilities of financing cities development on the basis on public-private partnership formula in the light of the new legislation*, [w:] *Some aspects of spatial economy*, red. S. Korenik, "Studia Regionalia" 2009, vol. 25.
- Fésüs G., Roller E., *Zmiana paradygmatu w polityce spójności*, [w:] *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, red. M. Kolczyński, P. Żuber, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J. i in., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012.
- Gorzelak G., *Szanse polskich regionów w konkurencyjnej otwartej gospodarce*, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_krajowy/polska_polityka_przestrzenna/zespol_realizacyjny_KPZK/Documents/99a05da07d9249eea0bd021f9d954432Szansepolskichregionwwkonkurencyjnejotwartegospod.pdf, 12.10.2013.
- Jewtuchowicz A., *Dilemmas of the regional policy in Poland. Deliberations on the role of institutions and establishing relationships*, [w:] *The Development of Polish social and economic space at the beginning of the 21st century (chosen aspects)*, red. S. Korenik, "Studia Regionalia" 2006, vol. 17.
- Korenik S., *Metropolizacja przestrzeni społeczno-gospodarczej w kontekście procesu globalizacji*, [w:] *Regulacyjne aspekty polityki ekonomicznej – dostosowania polskiej gospodarki do europejskiego i globalnego rynku*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica 174, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13.07.2010.
- Malik K., *Human capital sustainable development: regional level*, [w:] *Human capital as development factor of the region: macro- and microeconomic approach*, red. K. Heffner, K. Malik, "Studia Regionalia" 2006, vol. 16.
- Rynio D., *Kształtowanie nowej polityki regionalnej Polski w warunkach globalizacji i integracji*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2013.

- Szczepeński M., *Pozadotacyjne instrumenty finansowe w polityce spójności UE po 2013 roku – wymiar wspólnotowy i krajowy. Analiza propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej rozszerzenia zakresu stosowania instrumentów inżynierii finansowej w polityce spójności po 2013 r.*, Warszawa, luty 2011 r., http://www.mrr.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Negocjacje_2014_2020/Raporty/Documents/MSzczepeanski_ekspertyza_dla_MRR_21_02_2011.pdf, 12.10.2013.
- 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” 2010, t. XVIII.
- Szlachta J., *Zewnętrzne uwarunkowania polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, [w:] *Uwarunkowania i instrumenty polityki rozwoju regionalnego w warunkach integracji europejskiej i światowego kryzysu gospodarczego*, red. Z. Mikołajewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2011.

DETERMINANTS OF CREATION OF A NEW MODEL OF REGIONAL POLICY IN POLAND

Summary: The model of regional policy in the EU and in Poland changes continuously. The changes character is not revolutionary but evolutionary. The realization of changes takes places in the long period of time, which influences the stability of regional system. In the conditions of deep differentiation inside regions and between them in Poland, the accepted model has to activate and boost competitiveness of areas of low level development and to increase the intense development of growth centers. The legal rule is the low level of intervention. The earlier model of regional policy in the EU did not bring expected results. That is why a new polarization-diffusion model should not use traditional instruments of stimulation and compensation of social-economic development.

Keywords: regional policy, model of development, polarization.