

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 380

Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu

Redaktorzy naukowi
Ewa Pancer-Cybulska
Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redaktor Wydawnictwa: Teresa Zielińska
Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronach internetowych Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-439-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

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

Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

Część 1. Procesy rozwojowe krajów i regionów Europy – konwergencja czy dywergencja?

Jan Borowiec: Konwergencja regionalna w Unii Europejskiej.....	15
Leszek Cybulski: Dywergencja rozwoju regionalnego w krajach UE po 2000 roku a polityka spójności.....	26
Zofia Hasińska: Regionalne zróżnicowanie zmian zatrudnienia w Polsce w okresie integracji europejskiej	39
Jarosław M. Nazarczuk: Kryzys gospodarczy a zróżnicowanie regionalne w UE.....	50
Pasquale Tridico: Ten years after the accession of Central and Eastern Europe countries in the EU: evaluation in comparison to the transition in former Soviet Republic.....	60
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja: Some aspects of economic development of the Latvian market during 10 years of its membership in the European Union.....	82
Dilara Usmanova: Enhancement of the methodological and systematic founda- tion for monitoring socio-economic developments in Latvian regions..	94
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Zmiany poziomu rozwoju społecz- no-ekonomicznego powiatów w Polsce a pozyskiwanie środków z UE....	102

Część 2. Polityka spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej jako narzędzie rozwoju Unii Europejskiej

Wojciech Bożek: Znaczenie i wysokość środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jako kategorii środków publicznych.....	117
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Polityka spójności UE a obszary funkcyjnal- ne centrów regionalnych w Polsce.....	127
Natalia Konopińska: Polityka spójności a obszary górskie na przykładzie programu „Alpine Space”.....	139
Joanna Kudelko: Nowy model europejskiej polityki spójności i jego możli- we konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.....	150
Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska: Statystyka publiczna w procesie monitorowania wymiaru terytorialnego polityki spójności	158

Magdalena Pronobis: Fundusze strukturalne w roli kapitału wysokiego ryzyka: skala i przesłanki interwencji.....	166
--	-----

Część 3. Beneficjenci polityki spójności

Adam A. Ambroziak: Prawne i ekonomiczne aspekty pomocy regionalnej w Polsce po akcesji do UE.....	177
Maria Bucka: Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w okresie realizacji polityki spójności w 2007-2013	189
Barbara Kryk: Rozwój przedsiębiorczości kobiet w Polsce jako wyraz realizacji unijnej polityki równości	197
Paweł Mańczyk: Opodatkowanie pomocy finansowej z Funduszu Spójności	207
Beata Skubiak: Czy fundusze strukturalne rozwijają województwo zachodniopomorskie?.....	215
Justyna Socińska: Rola i znaczenie Programu Leader w rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 na przykładzie województwa opolskiego ..	225
Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz: Praktyczne aspekty wdrażania podejścia Leader na przykładzie Lokalnych Grup Działania i Lokalnych Grup Rybackich funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim.....	233
Katarzyna Tracz-Krupa: Analiza wpływu Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój zasobów ludzkich w Polsce	245
Anna Tutak: Zmiany w podejściu do świadczenia usług szkoleniowych w ramach EFS w latach 2004-2013	256
Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska: Samorząd lokalny jako beneficjent funduszy unijnych (na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego)	266

Część 4. Wiedza i innowacje a polityka spójności Unii Europejskiej

Małgorzata Dziembala: Wspieranie inteligentnych specjalizacji regionów w Unii Europejskiej w warunkach globalizacji	279
Dorota Kwiatkowska-Ciotucha: Programy rozwojowe uczelni szansą wzbogacenia oferty i podniesienia jakości kształcenia w polskich szkołach wyższych	289
Dorota Murzyn: Innowacyjność w polityce spójności Unii Europejskiej.....	301
Aleksandra Nowakowska: Inteligentne specjalizacje regionalne – nowa idea i wyzwanie dla polityki regionalnej	310
Agata Surówka: Innowacyjność województw Polski Wschodniej na tle kraju	319

Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak: Social and economic development of regions based on cluster programs: European and Russian experience .	327
Monika Zadrożniak: Wyrównywanie szans edukacyjnych w ramach polityki spójności jako kierunek poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce	334

Część 5. Problemy rozwoju regionalnego

Bernadeta Baran: Terytorialne odniesienie działań rozwojowych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego	345
Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński: Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce	356
Łukasz Olipra: Dostępność usług transportu lotniczego jako czynnik lokalizacji inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku.....	368
Ewa Pancer-Cybulska: Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w pakiecie legislacyjnym na okres programowania 2014-2020	383
Ewa Szostak: Umowa Partnerstwa a Regionalny Program Operacyjny dla Dolnego Śląska na lata 2014-2020	394
Paweł Wacek: Rozwój gospodarczy a systemy transportowe regionów Polski.....	406
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego województwa dolnośląskiego po wejściu do Unii Europejskiej.....	416

Część 6. Rozwój społeczno-gospodarczy w Europie i problemy integracji

Iwo Augustyński: Struktura zadłużenia firm polskich na tle wybranych krajów europejskich na tle kryzysu z 2008 roku	429
Tetiana Girchenko: Formation of competitiveness of Ukrainian banks under the influence of foreign capital	443
Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk: Model ochrony konsumentów w Unii Europejskiej	453
Danuta Kabat-Rudnicka: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP w kluczowych kwestiach integracji europejskiej. Uwagi na marginesie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej	465
Lidia Kłos: Rzeczowy wymiar polityki spójności w rozwoju branży wodno-kanalizacyjnej w Polsce	472
Zbigniew Mikołajewicz: Bezpieczeństwo energetyczne w polityce spójności Unii Europejskiej	481

Danuta Milaszewicz: Jakość rządzenia a rozwój społeczno-gospodarczy w krajach UE	491
Anna Nowak, Katarzyna Domańska: Konkurencyjność rolnictwa Polski Wschodniej w aspekcie zrównoważonego rozwoju.....	501
Zhanna Tsaurkubule: Improving social policy of Latvia as a factor of sustainable development of the state.....	510
Grażyna Węgrzyn: Zmiany strukturalne na rynku pracy – modernizacja czy stagnacja?	525

Summaries

Jan Borowiec: Regional convergence in the European Union	25
Leszek Cybulski: Divergence of regional development in the EU after 2000 and Cohesion Policy.....	38
Zofia Hasińska: Regional differentiation of changes in employment in Poland in the period of EU integration.....	49
Jarosław M. Nazarczuk: Economic crisis and regional inequalities in the European Union.....	59
Pasquale Tridico: Dziesięć lat po przystąpieniu krajów centralnej i wschodniej Europy do Unii Europejskiej: porównanie z przemianami w byłym Związku Radzieckim	81
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja: Wybrane aspekty rozwoju ekonomicznego rynku Łotwy w ciągu dziesięciu lat jej członkostwa w Unii Europejskiej.....	93
Dilara Usmanova: Udoskonalanie metodologicznej i systematycznej organizacji monitorowania rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów łotewskich.....	101
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Districts changes in the socio-economic development level in Poland and obtaining EU funds.....	113
Wojciech Bożek: Significance and amount of funds from the budget of the European Union as a category of public resources.....	126
Krystian Heffner, Piotr Gibas: EU cohesion policy and functional areas of regional centres in Poland	135
Natalia Konopińska: “Alpine Space Programme” as an example of implementation of cohesion policy in mountain areas	149
Joanna Kudelko: New model of the European cohesion policy and its implications for social and economic development in Poland.....	157
Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska: Public statistics in the process of monitoring of territorial dimension of cohesion policy.....	165
Magdalena Pronobis: Structural funds as venture capital: scale and conditions for intervention.....	174

Adam A. Ambroziak: Legal and economic aspects of regional state aid in Poland after the accession to the EU	188
Maria Bucka: Development of small and medium-sized enterprises during the implementation of cohesion policy in 2007-2013	196
Barbara Kryk: Development of women's entrepreneurship in Poland as a form of EU policy implementation of gender equality and employment ...	206
Paweł Mańczyk: Taxation of the financial assistance from the Cohesion Fund	214
Beata Skubiak: Do the structural funds develop Western Pomerania?	224
Justyna Socińska: Role and importance of Leader in the development of rural areas in 2007-2013 on the example of the Opole Voivodeship	232
Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz: The practical aspects of the implementation of the LEADER approach on the example of the LAGs and Fisheries Local Action Groups operating in the Warmia and Mazury Voivodeship	243
Katarzyna Tracz-Krupa: Analysis of the European Social Fund impact on the human resource development in Poland	255
Anna Tutak: Changes in approach to training programs conducted under Europejski Fundusz Społeczny fund in years 2004-2013	264
Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska: Local government as a beneficiary of EU funds (on the example of the municipalities of the Warmia and Mazury Voivodeship)	275
Małgorzata Dziembala: Supporting of smart specialization of regions in the European Union in a globalized market	288
Dorota Kwiatkowska-Ciotucha: Development programs of universities as an opportunity for developing educational offer and improving the quality of teaching at Polish universities	300
Dorota Murzyn: Innovativeness in EU cohesion policy	309
Aleksandra Nowakowska: Regional smart specializations – a new idea and a challenge for regional policy	318
Agata Surówka: Innovativeness of Eastern Poland voivodeships compared with other regions	326
Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak: Rozwój społeczno-gospodarczy regionów na podstawie programów klastrowych: doświadczenia Unii Europejskiej i Rosji	333
Monika Zadrożniak: Equalization of educational opportunities within the framework of cohesion policy as a way to improve the quality of life for residents of rural areas in Poland	342
Bernadeta Baran: Territorial dimension in the development strategy for the Lower Silesian Voivodeship	355

Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński: Legal status of voivodeship self-government in the context of its role in the development policy in Poland	367
Lukasz Olipra: Accessibility of the air transport services as a determinant of foreign investments location in Lower Silesia.....	381
Ewa Pancer-Cybulska: European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) in the legislative package for the 2014-2020 programming period.....	393
Ewa Szostak: Partnership Agreement and Regional Operational Program for Lower Silesia for the years 2014-2020.....	405
Paweł Wacek: Economic development and Polish transportation systems.....	415
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Selected aspects of socio-economic and spatial development of Lower Silesian voivodeship after joining the European Union	426
Iwo Augustyński: Comparison of the debt structure of Polish companies with selected EU member countries against the background of the financial crisis from 2008.....	442
Tetiana Girchenko: Kształtowanie się konkurencyjności banków ukraińskich pod wpływem obcego kapitału.....	452
Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk: Model of consumer protection in the European Union.....	464
Danuta Kabat-Rudnicka: Polish Constitutional Court's jurisdiction on the key issues of the European integration. Remarks on Poland's membership in the European Union.....	471
Lidia Kłos: Material dimension of cohesion policy in the development of the water-sewage industry in Poland.....	480
Zbigniew Mikołajewicz: Energy security in the cohesion policy of the European Union.....	490
Danuta Miłaszewicz: Governance quality vs. socio-economic development in the European Union.....	500
Anna Nowak, Katarzyna Domańska: Sustainable development approach in agriculture competitiveness of Eastern Poland	509
Zhanna Tsaurkubule: Poprawa polityki społecznej Łotwy jako czynnik zrównoważonego rozwoju państwa.....	524
Grażyna Węgrzyn: Structural changes in the labour market – modernisation or stagnation?.....	534

Joanna Kudelko

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

NOWY MODEL EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI I JEGO MOŻLIWE KONSEKWENCJE DLA ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO W POLSCE

Streszczenie: Celem artykułu jest wskazanie najważniejszych zmian w założeniach polityki spójności, która będzie realizowana w Polsce w latach 2014-2020, w stosunku do poprzedniego okresu programowania. W artykule skoncentrowano się na przyjętych priorytetach i założonych obszarach wsparcia w ramach polityki spójności. Przedstawiono także założenia dotyczące finansowania działań rozwojowych. Wobec pogłębiających się różnicowań w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w Polsce podjęto dyskusję, w jakim stopniu realizacja polityki spójności stwarza szansę ich zniwelowania.

Słowa kluczowe: rozwój społeczno-gospodarczy, polityka spójności.

DOI: 10.15611/pn.2015.380.12

1. Wstęp

Na proces rozwoju społeczno-gospodarczego wpływa wiele różnorodnych uwarunkowań. W wyniku ich oddziaływania powstają przestrzenne dysproporcje w poziomie rozwoju. Są one wynikiem dokonujących się historycznie procesów przemian społeczno-gospodarczych. Jak wynika z prowadzonych badań, krajowe zróżnicowania przestrzenne mają dość trwały charakter i wykazują tendencję do pogłębiania się (por. m.in.: [Dorocki 2012; Kudelko 2009, 2013; Korenik 2011; Gorzelak 2009; Rączaszek 2010]). Współczynnik dyspersji regionalnego PKB na 1 mieszkańca w Polsce zwiększył się w latach 1999-2011 z poziomu 17,5% do 22,0%¹. Świadczy to o tym, że w analizowanym okresie nastąpiła dywergencja typu sigma (σ), co można interpretować jako wzrost zróżnicowania pomiędzy polskimi regionami.

W stymulowaniu rozwoju i niwelowaniu dysproporcji regionalnych ogromne znaczenie ma sposób realizowanej w stosunku do poszczególnych obszarów polityki, którą należy uznać za jeden z najważniejszych czynników rozwoju regionalnego. Wobec mechanizmów prowadzących do polaryzacji rozwoju dążenie do zmniejsze-

¹ Według obliczeń dokonanych na podstawie: [GUS 1999-2013].

nia przestrzennych różnicowań oraz rozwoju regionów słabiej rozwiniętych było tradycyjnie jednym z najważniejszych celów europejskiej polityki spójności. Jednak w jej założeniach następuje wyraźnie widoczna zmiana w kierunku odejścia od polityki wyrównawczej, skierowanej do najsłabiej rozwiniętych regionów, do polityki wspierającej konkurencyjność poszczególnych terytoriów.

Celem artykułu jest wskazanie najważniejszych zmian w założeniach polityki spójności, która będzie realizowana w Polsce w latach 2014-2020, w stosunku do poprzedniego okresu programowania. Wobec pogłębiających się różnicowań w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w Polsce podjęto dyskusję, w jakim stopniu realizacja polityki spójności stwarza szansę ich zniwelowania.

Z racji narzuconych ograniczeń objętościowych tekstu w artykule skoncentrowano się jedynie na najważniejszych zmianach w założeniach europejskiej polityki spójności.

2. Założenia dotyczące realizacji europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020

W perspektywie lat 2014-2020 polityka spójności nadal pozostanie jedną z najważniejszych polityk Unii Europejskiej. W budżecie na lata 2014-2020 założono przeznaczenie na jej realizację 376 mld euro, co stanowi ok. 37% całego planowanego budżetu Unii Europejskiej.

Planowany sposób rozdysponowania dostępnych środków wskazuje na większe ukierunkowanie na wsparcie regionów. Przy czym regiony europejskie podzielono na trzy kategorie według kryterium osiągniętego poziomu rozwoju, mierzono go wartością PKB *per capita*, dla których obowiązywać będą odmiennie ustalenia i poziomy finansowania, tj. regiony słabiej rozwinięte (PKB *per capita* poniżej 75% średniej dla wszystkich regionów Unii Europejskiej), regiony w fazie przejściowej (PKB *per capita* między 75% a 90% średniej unijnej) i regiony lepiej rozwinięte (PKB *per capita* powyżej 90% średniej unijnej). Wszystkie polskie regiony, poza mazowieckim, znajdują się w grupie regionów słabiej rozwiniętych. Natomiast województwo mazowieckie po przekroczeniu granicznego wskaźnika 75% średniej unijnej pod względem PKB na jednego mieszkańca wyszło już z grupy regionów najsłabiej rozwiniętych i zakwalifikowane zostało do kategorii regionów w fazie przejściowej.

Dokumenty programowe dotyczące realizacji polityki spójności w latach 2014-2020 wskazują, że ewolucja tej polityki konsekwentnie podążać będzie w kierunku podjętym już w poprzednim okresie programowania, tj. w kierunku odchodzenia od polityki wyłącznie prowyrównawczej na rzecz polityki prokonkurencyjnej.

Ambicją Komisji Europejskiej jest ułatwienie realizacji polityki spójności w nadchodzącym okresie programowania poprzez koncentrację na mniejszej liczbie priorytetów i uproszczenie zasad przyznawanej pomocy. W stosunku do poprzed-

niego okresu programowania zmniejszono liczbę celów do dwóch, a zadania polityki spójności zgrupowano pomiędzy cele:

- Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia,
- Europejska współpraca terytorialna.

Nowe założenia przyjęto zgodnie z zasadą koncentracji tematycznej, by preferować działania przynoszące największą wartość dodaną. Przejawia się to w wyraźnym określeniu konkretnych priorytetów, na działania w obrębie których mogą być przeznaczane środki z funduszy UE. Zostały one sformułowane w postaci celów tematycznych polityki spójności.

Za cele te uznano [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013]:

1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji.
2. Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości TIK.
3. Wzmacnianie konkurencyjności MŚP.
4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną.
5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu.
6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami.
7. Promowanie zrównoważonego transportu.
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników.
9. Promowanie włączenia społecznego.
10. Inwestowanie w kształcenie przez całe życie.
11. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych.

3. Uwarunkowania rozwoju w Polsce w świetle założeń nowego modelu europejskiej polityki spójności

W latach 2014-2020 Polska nadal, podobnie jak w poprzednim okresie programowania, pozostaje jednym z głównych beneficjentów europejskiej polityki spójności. Przyznana dla niej alokacja ze środków funduszy europejskich wynosi 77,6 mld euro (tab. 1). Zostały one rozdysponowane pomiędzy 6 programów o zasięgu krajowym oraz 16 programów regionalnych. Są to na razie wstępne propozycje, które zostaną poddane konsultacji z Komisją Europejską. Nowością w stosunku do poprzedniego okresu jest dwufunduszowe finansowanie regionalnych programów operacyjnych.

Dobór treści i priorytetów programów operacyjnych oraz podział środków pomiędzy nimi odzwierciedla nowe tendencje w polityce spójności.

Wyraźne jest większe ukierunkowanie polityki spójności na kwestie związane z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy. Główny akcent położono na wsparcie innowacyjności, edukacji i technologii cyfrowych. Programy realizujące te cele, tj. Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (PO IR) oraz Program Operacyjny Polska Cyfrowa (PO PC), angażują łącznie 14,0% dostępnych środków, tj. 10 870 mln euro.

Tabela 1. Środki na realizację polityki spójności w Polsce w latach 2014-2020, pochodzące z funduszy europejskich

Okres programowania 2014-2020					
Program operacyjny	Środki pochodzące z funduszy europejskich (w mln EUR)				Udział programu w całkowitej alokacji funduszy europejskich
	Łącznie wszystkie fundusze europejskie	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Europejski Fundusz Społeczny	Fundusz Spójności	
PO Infrastruktura i Środowisko	27 513,90	5 006,00	–	22 507,90	35,50
PO Inteligentny Rozwój	8 614,10	8 614,10	–	–	11,10
PO Wiedza, edukacja, rozwój	4 419,30	–	4 419,30	–	5,70
PO Polska Cyfrowa	2 255,60	2 255,60	–	–	2,90
PO Polska Wschodnia	2 117,20	2 117,20	–	–	2,70
PO Pomoc techniczna	700,10	–	–	700,10	0,90
Regionalne Programy Operacyjne	31 247,00	22 571,60	8 675,40	–	40,30
Razem programy realizowane w ramach Celu 1 polityki spójności „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	76 867,10	40 564,50	13 094,70	23 208,00	99,10
Programy realizowane w ramach Celu 2 polityki spójności „Europejska współpraca terytorialna”	700,50	700,50	–	–	0,90
Razem wszystkie programy realizowane w ramach polityki spójności	77 567,60	41 265,00	13 094,70	23 208,00	100,00

Źródło: [Programowanie perspektywy finansowej... 2014].

W poprzednim okresie programowania, w latach 2007-2013, na kwestie te przeznaczono 8255 mln euro, tj. 12,3% dostępnej alokacji, wydatkowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG).

PO Inteligentny Rozwój 2014-2020 realizuje cele tematyczne 1 i 3. Inteligentny rozwój rozumiany jest jako wzrost gospodarczy oparty na wiedzy i innowacji. Ma on być realizowany poprzez zwiększenie nakładów w sferze badawczo-rozwojowej, wsparcie przedsiębiorstw w obszarach innowacyjności i działalności badawczo-rozwojowej, podniesienie jakości i interdyscyplinarności badań naukowych i prac rozwojowych oraz zwiększenie stopnia komercjalizacji i umiędzynarodowienia badań naukowych i prac rozwojowych [Program Operacyjny Inteligentny Rozwój... 2014]. W PO IR opowiedziano się za koncepcją rozwoju na podstawie inteligentnej specjalizacji, która oznacza koncentrację wsparcia na obszarach o najwyższym potencjale rozwojowym.

W bieżącym okresie programowania podkreśla się terytorialny wymiar prowadzonej polityki. Jego istota polega na dostosowaniu właściwej interwencji do specyfiki poszczególnych obszarów, biorąc pod uwagę ich potrzeby i problemy.

Podniesieniu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki ma sprzyjać także realizacja Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (PO PC). Celem programu jest wzmocnienie cyfrowych fundamentów rozwoju kraju. Fundamentami tymi są: szeroki dostęp do szybkiego Internetu, efektywne i przyjazne użytkownikom e-usługi oraz stale rosnący poziom kompetencji cyfrowych społeczeństwa [Program Operacyjny Polska Cyfrowa... 2014]. Omawiany program operacyjny realizuje unijny cel tematyczny 2.

W planach dotyczących realizacji polityki spójności w latach 2014-2020 założono mniejszą skalę inwestycji w zakresie infrastruktury i środowiska niż miało to miejsce we wcześniejszym okresie programowania. Na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ) z funduszy europejskich przewidziano obecnie 27 514 mln euro, czyli 35,5% całościowej alokacji, wobec 27 914 mln euro przeznaczonych na tę sferę w latach 2007-2013, w których program ten w strukturze alokacji stanowił 41,5%. PO IŚ przyczynia się do realizacji celów tematycznych: 4, 5, 6, 7 i 9 [Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko... 2014]. W kwestii inwestycji transportowych działania koncentrują się na tworzeniu spójnej sieci transportowej obejmującej obszar całego kraju oraz na poprawie infrastruktury połączeń kolejowych. W praktyce oznacza to koncentrację na głównych transeuropejskich sieciach transportowych (TEN-T). Innym ważnym obszarem koncentracji działań w ramach PO IŚ jest rozwój transportu w miastach oraz w obszarach funkcjonalnych miast.

W strukturze planowanych do wykorzystania środków funduszy europejskich mniejszy niż dotychczas udział mają problemy związane ze wspieraniem kapitału ludzkiego. Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) dysponować będzie środkami w wysokości 4419,3 mln euro, co stanowi 5,7% środków unijnych polityki spójności realizowanej w Polsce w latach 2014-2020. W latach wcześniejszych na analogiczny Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) przeznaczono 9707,2 mln euro, czyli 14,4% całości dostępnej krajowej alokacji. PO WER ma się przyczynić do realizacji celów tematycznych: 8, 9, 10 i 11 [Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój... 2014].

Także w przypadku Programu Operacyjnego Polska Wschodnia (PO PW) zmniejszyła się kwota wsparcia w porównaniu do poprzedniego okresu programowania. W latach 2014-2020 planuje się przeznaczenie na makroregion Polska Wschodnia 2117,2 mln euro, tj. 2,7% dostępnej alokacji (dla porównania: wsparcie w latach 2007-2013 wynosiło 2273,8 mln euro, czyli 3,4% całości środków polityki spójności). Działania tego programu skoncentrowane są głównie na realizacji celów tematycznych 1 i 3 [Program Operacyjny Polska Wschodnia... 2014].

W latach 2014-2020 znacznie więcej środków przekazano do dyspozycji regionów, w ramach realizowanych w nich Regionalnych Programów Operacyjnych.

Łącznie na wykorzystanie w ramach wszystkich 16 programów regionalnych przewidziano 31 247 mln euro, co stanowi 40% wartości wszystkich dostępnych w ramach polityki spójności funduszy unijnych. Jest to prawie dwukrotnie więcej niż w poprzednim okresie programowania.

Dokonując analizy nowych założeń europejskiej polityki spójności, należy stwierdzić, iż przyjęto słuszne założenie dotyczące jej terytorialnego wymiaru. Każdy region ma swoje mocne i słabe strony, a także unikatowe problemy. Dlatego też polityka interwencji musi być każdorazowo modyfikowana i uwzględniać specyfikę danego obszaru.

Nie ulega wątpliwości, że stymulowanie rozwoju poprzez wspieranie innowacji i gospodarki opartej na wiedzy jest także słusznym kierunkiem w obliczu globalizacji i nasilonej konkurencji w światowej gospodarce. Jednakże równocześnie lansowana jest koncepcja rozwoju na podstawie inteligentnej specjalizacji, która oznacza koncentrację interwencji na obszarach o najwyższym potencjale rozwojowym. W praktyce sprowadza się ona do dokonywania inwestycji w najbardziej konkurencyjnych ośrodkach. Przyjęcie takiego założenia jest celowe z punktu widzenia interesów Unii Europejskiej jako całości. Zachodzi jednak obawa, że takie ukierunkowanie polityki może sprzyjać pogłębianiu się różnicowań regionalnych. Koncepcja inteligentnej specjalizacji przyczyni się raczej do dalszej polaryzacji rozwoju, a nie zwiększenia spójności Unii Europejskiej. Z punktu poszczególnych regionów, zwłaszcza słabo rozwiniętych, nie jest to korzystne rozwiązanie. Przyjmuje się, że nastąpi dyfuzja procesów rozwojowych z najbardziej konkurencyjnych ośrodków na pozostałe obszary. Jednak teoria i doświadczenie wskazują, że silniejsze od procesów rozprzestrzeniania się rozwoju z centralnych ośrodków są procesy odwrotne, powodujące wypłukiwanie zasobów z mniej atrakcyjnych obszarów otoczenia regionalnego. W związku z tym wydaje się, że polityka spójności bardziej intensywnie powinna wspierać regiony słabiej rozwinięte, tak aby nie dopuścić do pogłębiania się dystansu w poziomie rozwoju.

Słabiej rozwinięte regiony wykazują duże deficyty nie tylko w zakresie sektorów innowacyjnych, ale także w tradycyjnych sferach gospodarki, w tym także w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej. W tej kwestii polityka spójności skupia się na rozwoju głównych szlaków komunikacyjnych, które mają zapewnić sprawne połączenia w obrębie Unii. Marginalnie potraktowane zostały potrzeby rozwoju regionalnej i lokalnej komunikacji transportowej, drogowej i kolejowej.

Oczywiście nie można oczekiwać, że w ramach unijnej polityki spójności zaspokojone zostaną wszystkie potrzeby poszczególnych regionów. Na kształt polityki rozwoju powinna wpływać także własna polityka poszczególnych regionów, wsparta pomocą ze strony centralnej administracji krajowej. Nie jest korzystne, że w przypadku polskich regionów większość podejmowanych działań rozwojowych opiera się na wykorzystaniu środków unijnych. Taka sytuacja wiąże się ze słabością ekonomiczną i finansową poszczególnych regionów i całego państwa, przejawiającą się brakiem środków finansowych na dodatkowe działania i inwestycje, uznane za ważne i potrzebne w poszczególnych jednostkach terytorialnych.

W tym kontekście należy pozytywnie ocenić fakt, że w planowaniu dostępnych środków polityki spójności znacznie większe wsparcie przeznaczono na Regionalne Programy Operacyjne, które są bezpośrednio wykorzystywane przez poszczególne regiony. Jest to zgodne z ideą decentralizacji władzy i finansów i stwarza władzom regionalnym większą możliwość realizacji własnej polityki rozwoju.

Słuszne jest także założenie, że wobec ograniczonych możliwości finansowych sektora publicznego w nakładach na innowacyjność regionów powinny partycypować w większym niż dotychczas zakresie przedsiębiorstwa prywatne.

4. Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że wraz z postępującym procesem globalizacji i rozwojem gospodarki opartej na wiedzy istnieje bezwzględna konieczność ingerencji władz publicznych w procesy rozwoju kraju i regionów.

Nie ma jednak zgody co do tego, jaka powinna być właściwa polityka w odniesieniu do problemu zróżnicowań regionalnych. Czy powinno się koncentrować na działaniach wspierających regiony najsilniejsze, czy też zgodnie z zasadami solidarności społecznej prowadzić politykę wyrównawczą w stosunku do jednostek najsłabszych? Dylemat wyboru między równością a efektywnością nie ma jednoznacznego rozwiązania.

Analiza zmian, jakie zachodzą w programowaniu europejskiej polityki spójności, wskazuje, że polityka ta przestaje być nastawiona na spójność, w rozumieniu wyrównywania różnic w poziomie rozwoju i upodabniania struktury gospodarki poszczególnych krajów i regionów. Orientuje się ona raczej na wspieranie konkurencyjności poprzez koncentrację interwencji na inwestycjach charakteryzujących się największą efektywnością. Z punktu widzenia niwelowania dysproporcji rozwojowych pomiędzy poszczególnymi obszarami krajów i regionów nie jest to jednak podejście słuszne. Można przewidywać, że inwestycje dokonywane na obszarach gwarantujących największą stopę zwrotu, tj. głównie w dużych miastach i najsilniejszych regionach, przyczynią się raczej do dalszej polaryzacji przestrzeni i równocześnie marginalizacji obszarów słabiej rozwiniętych.

Literatura

- Dorocki S., 2012, *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 27, Wrocław.
- Gorzela G., 2009, *Spoleczno-ekonomiczne regionalne zróżnicowanie Polski*, [w:] Zagórski K., Gorzela G., Jałowicki B. (red.), *Zróżnicowania warunków życia. Polskie rodziny i społeczności lokalne*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- GUS, 1999-2013, *Rocznik Statystyczny Województw*, Warszawa.

- Korenik S., 2011, *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, Wyd. CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.
- Kudelko J., 2009, *Dysproporcje w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy województwami Polski Wschodniej a innymi regionami kraju*, [w:] Barteczek A., Lorek A., Rączaszek A. (red.), *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej na początku XXI w.*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice, s. 189-200.
- Kudelko J., 2013, *Uwarunkowania i kierunki rozwoju województw Polski Wschodniej jako regionów słabo rozwiniętych*, Studia KPZK PAN, t. CLI, Warszawa.
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r.
- Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r.
- Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r.
- Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r.
- Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerska, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r.
- Rączaszek A., 2010, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów i jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] Klamut M., Szostak E. (red.), *Jaka polityka spójności po roku 2013?*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 95, Wrocław.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

NEW MODEL OF THE EUROPEAN COHESION POLICY AND ITS IMPLICATIONS FOR SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN POLAND

Summary: The paper presents the major changes to the cohesion policy to be implemented in Poland in 2014-2020, as compared with the previous programming period. The author focuses on the adopted priorities and areas to support within the framework of the cohesion policy and presents the principles for financing development activities. The paper also discusses the issues related to the widening of social and economic gaps in Polish regions and the possibility of narrowing development gaps as a result of implementing the cohesion policy.

Keywords: social and economic development, cohesion policy.