

PRACE NAUKOWE

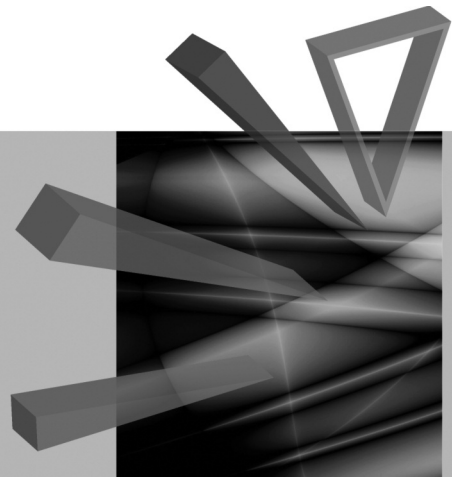
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

227

Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy



pod redakcją

Ewy Pancer-Cybulskiej

Ewy Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Stanisław Ciok, Andrzej Rączaszek

Redaktor Wydawnictwa: Agnieszka Flasińska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com

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 Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-151-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Część 1. Polityka spójności w Polsce w kontekście wyzwań rozwojowych

Marek W. Kozak: Polska polityka spójności – wyzwania	13
Stanisław Korenik: Region ekonomiczny wobec nowych wyzwań	25
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce	36
Magdalena Pronobis: Polityka regionalna Unii Europejskiej: źródła nieefektywności	53
Urszula Kalina-Prasznic: Systemy emerytalne a spójność społeczna	65
Małgorzata Rogowska: Znaczenie kultury w polityce spójności UE	75
Danuta Legucka: Determinanty rozwoju obszarów wiejskich a polityka spójności Unii Europejskiej	84
Monika Słupińska: Regiony w europejskiej polityce spójności w okresie 2014–2020	96
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Możliwości poprawy skuteczności administracji publicznej w kontekście założeń polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020	107
Ewa Szostak: Polityka innowacyjna w Polsce wobec wyzwań strategii <i>Europa 2020</i>	117

Część 2. Polityka spójności w doświadczeniach polskich regionów

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Współczesny paradygmat rozwoju i realizacja polityki strukturalnej w regionie zachodniopomorskim w latach 2004–2008	131
Joanna Kenc: Rozwój współpracy partnerskiej miast Dolnego Śląska	143
Iwona Kukulak-Dolata: Analiza potencjału integracji cyfrowej mazowieckich instytucji samorządowych	154
Wioletta Czemieli-Grzybowska: Wsparcie rozwoju eksportu przedsiębiorstw w województwie podlaskim w ramach polityki spójności	163
Alicja Małgorzata Graczyk: Realizacja celów polityki spójności na przykładzie rozwoju morskich farm wiatrowych w Polsce	174
Andrzej Graczyk: Ekonomiczne problemy wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej	182
Dorota Rynio: Polityka spójności a nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce	192

Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Zróżnicowanie powiatów w Polsce w zakresie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.....	202
Anna Nowak: Rola rolnictwa jako integralnego elementu rozwoju polskich regionów	212
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblach: Uwarunkowania rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce i jego perspektywy	223
Maria Bucka: Funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce	233

Summaries

Part 1. Cohesion Policy in Poland in the context of development challenges

Marek W. Kozak: Polish cohesion policy – challenges ahead.....	24
Stanisław Korenik: Economic region towards new challenges	35
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Lesser developed regions and cohesion policy effects in Poland.....	52
Magdalena Pronobis: Regional Policy of the European Union: sources of ineffectiveness	64
Urszula Kalina-Prasznic: Pension systems and social cohesion.....	74
Małgorzata Rogowska: The importance of culture in the EU cohesion policy	83
Danuta Legucka: Determinants of rural development and the European Union cohesion policy	95
Monika Słupińska: Regions in European cohesion policy during the period 2014-2020	106
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Opportunities to improve the effectiveness of public administration in the context of EU cohesion policy 2014-2020	116
Ewa Szostak: Innovation policy in Poland towards the challenge of <i>Europe 2020</i> Strategy	127

Part 2. Cohesion Policy in Polish regions experience

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Modern paradigm of development and implementation of structural policies in the West Pomeranian region in the years 2004–2008.....	142
Joanna Kenc: The development of town twinning cooperation in Lower Silesia.....	153
Iwona Kukulak-Dolata: Analysis of the digital integration potential of the Mazowieckie local government institutions	162
Wioletta Czemieli-Grzybowska: Support of export development of businesses in Podlaskie voivodeship in the cohesion policy.....	173

Alicja Małgorzata Graczyk: Cohesion policy accomplishment based on offshore wind farms development in Poland	181
Andrzej Graczyk: Economic problems of energy use in public service buildings.....	191
Dorota Rynio: Cohesion Policy and a new paradigm of regional policy in Poland	201
Anna Wojewódzka-Wiewiórska: Districts division in Poland in terms of the socio-economic development level.....	211
Anna Nowak: The role of agriculture as an integral element of Polish regions development.....	222
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblauch: Conditions for the development of special economic zones in Poland and its perspective	232
Maria Bucka: Behavior of Polish enterprises during economic slowdown in Poland	241

Marek W. Kozak

Uniwersytet Warszawski

POLSKA POLITYKA SPÓJNOŚCI – WYZWANIA

Streszczenie: Rozwój Polski po akcesji do Unii Europejskiej przebiegał rozmaicie. Z jednej strony nastąpiły: dynamiczny wzrost PKB, inwestycji i zatrudnienia, znaczący spadek bezrobocia, z drugiej strony mamy do czynienia z raczej małymi zmianami strukturalnymi: Polska jest wciąż wśród najsłabiej rozwiniętych krajów członkowskich UE i boryka się z niskimi wskaźnikami poziomu innowacyjności. Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie kluczowych wyzwań, które mają wpływ na efektywność polityki spójności postrzeganej jako ważny element polskich polityk rozwojowych. W opinii autora bez jasnych dostosowań i regulacji na poziomie polityki, wkład polityki spójności w kreowaniu fundamentów nowoczesnej, innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki nie będzie satysfakcjonujący.

Słowa kluczowe: polityka spójności, regiony, jakość życia, czynniki rozwoju.

1. Wstęp

Ostatnie lata w efekcie udanej i niewątpliwie korzystnej dla Polski i UE akcesji naszego kraju przyczyniły się do stopniowo narastającej tendencji do przeceniania wpływu europejskiej polityki spójności na rozwój kraju. Można było nawet odnieść chwilami wrażenie, że polityka ta zastąpiła nam własną politykę rozwoju¹. W miarę zdobywania doświadczeń w zarządzaniu złożonymi programami rozwoju, tendencja ta stopniowo uległa odwróceniu i obecnie kształtowany jest system planowania strategicznego (dwie strategie krajowe plus 9 horyzontalnych i krajowa koncepcja zagospodarowania przestrzennego).

Historia Polski nie zna okresu pokoju trwającego ponad pół wieku, ani tym bardziej sytuacji, gdy państwa trzecie za pośrednictwem budżetu wspólnego ofiarowywały znaczne środki finansowe na rozwój kraju. Tak wspaniała, unikalna koniunkcja zdarzyła się tylko raz: dziś. Dlatego trzeba ten okres wykorzystać jak najlepiej. A to oznacza m.in. dokonanie wyboru między wydatkowaniem środków zewnętrznych na poprawę jakości życia albo na budowę nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki. Jak podkreślali autorzy raportu *Polska 2030*, inaczej grozi nam dryf rozwojowy na obrzeżach Unii Europejskiej czy Europy.

¹ M.W. Kozak, *System zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce w pierwszym okresie po akcesji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2.

Rozpoczynająca się debata nad nową edycją polityki spójności upływa pod znakiem zagrożenia katastrofą tzw. projektu europejskiego. Mimo wszystko uzależnienie tej debaty od szans przetrwania Unii (zatem i jej budżetu) byłoby poważnym błędem. Miejmy nadzieję, że Unia, jaką znamy, podźwignie się po kryzysie. Ale nawet gdyby: czy taka groźba mogłaby usprawiedliwić zaniechanie pozytywnej pracy nad polityką rozwoju (z europejską polityką spójności jako jej integralnym narzędziem)? Niewątpliwie nie. A im gorsze rokowania ekonomiczne, tym większy nacisk powinien być położony na jakość polskiej polityki rozwoju i maksymalizację planowanych korzyści. Chodzi zatem o pomysł na doskonalenie istniejącego systemu, co wzorem wielu publikacji (w tym np. *Polska 2030*) można spróbować przedstawić w formie wyzwań. Inaczej niż w tym raporcie, celem tego artykułu jest sformułowanie i omówienie głównych wyzwań dotyczących nie procesu rozwoju, lecz polityki rozwoju. Zapewne wyzwań można by sformułować wiele, ja jednak zamierzam skoncentrować się na kilku najważniejszych. Najpierw jednak zobaczmy, jakie mamy osiągnięcia ostatnich lat?

2. Efekty

Trudno dyskutować o przyszłych wyzwaniach, jeśli nie sięgnie się przynajmniej po wybrane informacje o dotychczasowych doświadczeniach i efektach. Zacznijmy od tego, że ogólne dane makroekonomiczne, tempo wzrostu PKB, wskaźnika zatrudnienia, spadku bezrobocia po akcesji znacznie przekroczyły planowany poziom². Co z tych pozytywnych i bardzo docenianych przez polskie społeczeństwo zmian³ można przypisać polityce spójności⁴? Wiedza o tym jest dość ograniczona. Z badań z użyciem modeli makroekonomicznych wynika, że dzięki funduszom europejskim dochód narodowy (PKB) w 2010 r. był wyższy o 0,6–0,7 pp, a stopa zatrudnienia o 0,7–1,2 pp (niż gdyby ich nie było). Podobnie pozytywny wpływ ma występować w odniesieniu do spadku bezrobocia, stopy inwestycji czy nakładów na środki trwałe. Zwraca jednak uwagę, że zdaniem dwóch spośród trzech ośrodków badawczych prowadzących te analizy, dobroczynny skutek środków europejskiej polityki spójno-

² *Wpływ polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007-2013* (prezentacja ppt z 16 lutego 2011), Ministerstwo Rozwoju regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Oddziaływanie_makroekonomiczne/Documents/prezentacja_MRR.pdf (21.09.2011).

³ Zob.: *Diagnoza społeczna 2011*, www.diagnoza.com (8.12.2011).

⁴ Napływ środków europejskich (2–3% PKB) wcale nie jest w ostatnich latach znacznie wyższy w porównaniu z transferami od polskiej diaspory za granicą (prawie 1,5% PKB) czy też napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (3–4% PKB) (zob.: *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, Luksemburg 2010). W dodatku jedynie w przypadku bezpośrednich inwestycji zagranicznych możemy mówić, że mają wyłącznie charakter gospodarczy i rozwojowy. Rozwój zawdzięczamy nie tylko dotacjom europejskim.

ści wygaśnie wraz z zakończeniem ich napływu⁵. Oznaczałoby to, że dotychczasowe efekty polityki spójności wiążą się raczej z efektem popytowym niż podażowym. Innymi słowy, zamiast inwestować w przyszłość (innowacyjność i konkurencyjność), zbyt wielką ich część wydajemy na projekty służące poprawie jakości życia (konsumpcji). Dodatkowych dowodów prawdziwości tej tezy dostarczają dane o zmianach strukturalnych, a właściwie ich braku w odniesieniu do wskaźników właściwych dla nowych czynników rozwoju. Nakłady na badania i rozwój nieznacznie przekraczają poziom 0,6% PKB, czyli są przeszło trzykrotnie niższe niż w UE, a sześciokrotnie niższe niż w Szwecji. W mazowieckim sięgają „aż” 1,07%, a w świętokrzyskim trzynastą część, bo 0,08% PKB⁶. Niemal niezmiennie mały jest udział wysokiej technologii w eksporcie – ok. 3% (wobec średnio 17% w UE). Zadziwia też w kontekście strategicznego celu budowy gospodarki opartej na wiedzy i informacji zmiana struktury gospodarki. Otóż w latach 2002–2008 oprócz oczekiwanego spadku udziału rolnictwa i leśnictwa w wytwarzaniu WDB z 4,5 do 3,7%, zarazem nastąpił wzrost udziału przemysłu, energetyki i budownictwa (z 28,6 do 32,0%) i, zupełnie niespodziewanie, spadek udziału usług z 66,8% do 64,3%⁷. Nie mnożąc dalej przykładów, można zapewne powiedzieć, że postęp w dużym stopniu zawdzięczamy wykorzystaniu prostych rezerw i utrzymującej się koniunkturze na niezbyt wyrafinowane technologicznie polskie wyroby, w niewielkim zaś budowie podstaw nowoczesnej, innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki. Co składa się na taki stan rzeczy? Jakie wyzwania należy podjąć, by podnieść jakość wykorzystania środków rozwojowych?

3. Wyrównywanie czy efektywność

Wybór strategicznych celów polityki rozwoju należy od początku istnienia polityki spójności do jej podstawowych dylematów. W gruncie rzeczy można by sięgać do początków XX-wiecznej interwencji publicznej w procesy rozwojowe, czyli do dwudziestolecia międzywojennego. Trzymając się tylko okresu od powstania polityki spójności i towarzyszącego mu odzyskania suwerenności przez Polskę, od początku zauważymy niejasności wokół celów. Z jednej strony bowiem, powołując się na postanowienia traktatowe, przypisywano polityce spójności⁸ funkcje wyrównywania dysproporcji. Takie postrzeganie jest do dziś nadal dość powszechne. Badacze przemian instytucjonalnych od początku jednak zwracali uwagę, że u podstaw uruchomienia dynamicznie rosnącej w finansowe i polityczne znaczenie polityki znanej dziś jako polityka spójności tkwiły bynajmniej nie zróżnicowania regionalne (znac-

⁵ *Wpływ polityki...*

⁶ *Rozwój miast w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 153. Dane o patentach są wręcz niewiarygodnie zle.

⁷ *Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2009*, European Communities, Luxembourg 2009, s. 21 oraz tabele tec0003-tec0008.

⁸ Wtedy pod nazwą polityki regionalnej, a później strukturalnej polityki regionalnej.

ne od początku istnienia Wspólnot), lecz konieczność przygotowania słabiej rozwiniętych regionów Wspólnot do szoków związanych z dostosowaniami do tworzenia Unii Europejskiej, wprowadzenia czterech swobód rynkowych (swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i ludzi), wspólnej waluty i Europejskiego Banku Centralnego. Polityka spójności, rozwijana kosztem redukcji nakładów na WPR, miała przyczynić się do wsparcia procesów restrukturyzacji i modernizacji gospodarek regionów słabszych. Datą końcową miało być wprowadzenie euro, czyli rok 2000. Taki zatem miałyby być logiczny zasięg czasowy polityki spójności. Tak rozumiana polityka bynajmniej nie miała mieć charakteru jednoznacznie wyrównawczego. Jeśli przyjąć, że UGW była w założeniu jednym z kluczowych narzędzi wzmocnienia spójności w długim okresie, to wzmocnienie konkurencyjności stanowiłoby podstawę działań polityki spójności⁹.

Trudno nie zauważyć, że wielu interesariuszy okazało się bardziej zainteresowanych wzmocnieniem roli polityki spójności nie jako narzędzia proefektywnościowego, prokonkurencyjnego, lecz wyrównawczego. Biedne kraje członkowskie (z wyjątkiem Irlandii), w ekspozycji swego zacofania znalazły trwałe uzasadnienie domagania się coraz większych kwot na wsparcie rozwoju. Efekty od 2000 r. były jednak niewielkie. Tak, środki wzrosły, ale przyrost był nieproporcjonalnie mały do wzrostu dysproporcji w związku z akcesją 12 nowych państw. O ile w okresie 1989–1993 polityka spójności dysponowała budżetem w wysokości 53,1 mld euro, w 1994–1999 – znacznie większym, bo 176,3 mld euro (warto pamiętać, że w tym okresie istotny udział w ich spożytkowaniu miały Niemcy Wschodnie po swej *de facto* akcesji w 1990 r.), to po 2000 r. wzrost był stosunkowo mały – w okresie 2000–2006 252 mld euro, w okresie 2007–2013 – 308 mld euro (a przybyły kolejne dwa biedne państwa), wreszcie na lata 2014–2020 proponuje się kwotę 376 mld euro. Tymczasem 1.05.2004 w wyniku akcesji PKB *per capita* UE spadł szacunkowo o 12,5%. Bułgaria i Rumunia dodatkowo powiększyły skalę dysproporcji po 1.01.2007. Gdyby przyjąć tezę o wyrównywaniu jako kluczowym celem omawianej polityki, wiedza o tak znaczącym wzroście zróżnicowań (z relacji 1:2,3 do 1: 5,6 między najbiedniejszymi a najbogatszymi regionami poszerzonej UE) powinna skutkować znacznym wzrostem nakładów na politykę spójności jako politykę wyrównawczą. Tymczasem nic takiego się nie stało. Co gorsza, właśnie od końca lat 90., z chwilą zbliżania się dnia wprowadzenia euro, rozpoczęły się ostre debaty nad celowością polityki spójności. Bo przecież jej cele zostały osiągnięte w 2000 r. Próba nadania polityce spójności nowej tożsamości było podporządkowanie jej strategii lizbońskiej (obecnie w wersji strategii Europa 2020), czyli stworzenia sprawnego narzędzia budowy gospodarki opartej na wiedzy, innowacyjności i konkurencyjności UE. Jak dotąd celów tych nie osiągnięto, ale zachowano politykę spójności jako narzędzie rozwoju UE. Jej los nadal jednak nie jest pewny.

⁹ M. Klamut, *Konkurencyjność gospodarki regionalnej i lokalnej*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

4. Jakość życia a rozwój

W raporcie *Polska 2030* podkreśla się znaczenie wzrostu („model rozwojowy musi wzmacniać dynamikę wzrostu, sprzyjąc pełniejszemu wykorzystaniu szans [...] i stopniowo usuwać przeszkody utrudniające udział w tym procesie”; s. 3), nie tracąc jednak z pola widzenia efektu, czyli podniesienia jakości życia. Nie ma wysokiej jakości życia tam, gdzie jest biednie (pozornym wyjątkiem jest Bhutan, gdzie szczęśliwość jest równie powszechna, co raczej zadekretowana niż udowodniona). Wysoka jakość życia i poczucie szczęścia wiążą się z poziomem dochodów (najwyższe wskaźniki szczęścia notuje się w UE w Danii, Finlandii, Szwecji, najniższe w Bułgarii, Łotwie, Portugalii i Rumunii¹⁰. Czynnikiem modyfikującym jest niewątpliwie kultura narodowa nieakceptująca nadmiernych zróżnicowań (np. Słowenii, Szwecji, Danii)¹¹. Krytykując słabości PKB, najczęściej stosowanego miernika wzrostu, zastępuje się go wskaźnikiem syntetycznym, gdzie cechy jakościowe, subiektywnie dobrane, uzupełniają PKB jako miernik. Najbardziej znany wskaźnik syntetyczny to oenzetowski Human Development Index (HDI). Podobnie jak PKB w wersji standardu siły nabywczej, HDI (na tymże zresztą standardzie PKB głównie oparty), ma wyraźną tendencję do zawyżania dochodów, a zatem i poziomu życia w krajach i regionach słabiej rozwiniętych.

Bywa, że podkreślanie jakości życia jako czynnika rozwoju prowadzi do nieuzasadnionych wniosków. Jakość życia istotnie sprzyja np. inwestycjom, ale jest zmienną pośredniczącą: to wysoki poziom rozwoju gospodarczego, manifestowany poziomem życia, jest magnesem dla inwestycji. Sama jakość, jakkolwiek rozumiana, nie jest czynnikiem prorozwojowym. Mimo niezwykłych nakładów na projekty służące podniesieniu jakości (poziomu) życia, np. wschodnia Polska nadal nie notuje żadnego znaczącego napływu inwestycji¹². Dlatego, zgodnie z deklarowanymi celami strategicznymi (Strategia Rozwoju Kraju 2006; NSRO 2006), nacisk w interwencji publicznej powinien być położony znacznie silniej na rozwój innowacyjności i konkurencyjności (szerzej: działania strategii lizbońskiej i strategii Europa 2020). Tymczasem od chwili akcesji przeszło 60, a właściwie nawet 70% nakładów polityki spójności przeznaczają się na infrastrukturę techniczną. Co gorsza, zwłaszcza w regionach widać niechęć do innowacyjności: udział tzw. działań lizbońskich wynosi obecnie zaledwie od 37 do 43% w programach operacyjnych¹³.

¹⁰ *Inwestowanie w przyszłość...*, s. 116.

¹¹ Zob. np.: K. Jasiński, J. Pietrzak, *Bogactwo w Polsce i Unii Europejskiej*, [w:] M. Jarosz (red.), *Polacy we wspólnej Europie*, Instytut studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011.

¹² *Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE. Raport 2010*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010. Zob. też: M.W. Kozak, *European cohesion policy and the development of Poland*, [w:] P. Churski, W. Ratajczak (red.), *Regional Development and Regional Policy in Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership*, Part II, Polish Academy of Sciences, Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warsaw 2010.

¹³ Tamże.

5. Potrzeby czy cele?

Powszechnie akceptuje się dość ogólnikową tezę, że punktem wyjścia dla polityki spójności (i nie tylko) są potrzeby określone na podstawie diagnozy zwieńczonej analizą SWOT, wskazującą silne i słabe strony, szanse i zagrożenia. Pozornie SWOT wydaje się narzędziem łatwym (stąd jej popularność), ale w rzeczywistości kryje w sobie liczne pułapki. Najczęstszą i najtrudniejszą do zauważenia jest właśnie koncentracja na niezaspokojonych potrzebach. Jeśli nie mamy czegoś, co mają regiony i kraje bardziej rozwinięte, to znaczy, że to coś jest warunkiem rozwoju, że trzeba to mieć. Nietrudno zauważyć, że to podejście typowe dla ewolucyjnej w swym charakterze teorii modernizacji, głoszącej, że wszystkie kraje, regiony i społeczności muszą przejść kolejno te same fazy rozwoju, co regiony najwyżej rozwinięte. Wedle tej koncepcji nie da się iść na skróty. Tylko czy to rzeczywiście prawda? Istnieją społeczności, które z powodzeniem niektóre etapy pominęły: np. liczne kraje słabo rozwinięte z mroków feudalizmu przeszły bezpośrednio do budowania gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego, nie znając w ogóle ery przemysłowej. Przyjęcie tej koncepcji prowadzi nieuchronnie do koncentrowania uwagi na brakach, niedoborach w porównaniu z lepiej rozwiniętymi regionami. I tu niezwykle łatwo o błąd dotyczący założeń o czynnikach rozwoju. Przykład pierwszy z brzegu. Po latach integracji z RFN, Niemcy Wschodnie mają prawdopodobnie najnowocześniejszą infrastrukturę techniczną świata, w tym liczne autostrady i inne drogi. Wielu podróżnych zauważa to w Niemczech i wyprowadza wniosek, że słabość polskich dróg to wyraźnie główna bariera rozwojowa. Zbudujemy drogi, inwestorzy przyjadą. Prosty, niestety zbyt prosty sposób wnioskowania i określania zależności. Czy Niemcy są bogaci, bo mają autostrady, czy może mają autostrady, bo są bogaci? Czy rzeczywiście wystarczy zbudować infrastrukturę, a rozwój się zacznie? Ale dlaczego mimo tak świetnej infrastruktury młodzi Niemcy ze wschodnich landów migrują na zachód, dochody nadal znacznie odstają od zachodnich, bezrobocie jest wyższe niż w Polsce, a liczne domy i mieszkania stoją puste, czekając bez większego powodzenia na nabywcę? Czy nie jest przypadkiem tak, że rozwój Niemiec Wschodnich podporządkowano założeniom teorii modernizacyjnych, znanych z doby przemysłowej i dobrze pamiętanych? I czy spektakularny rozwój infrastruktury rzeczywiście zaspokoił najważniejsze potrzeby wschodnich Niemców?

Może zatem, zamiast biadać nad swymi potrzebami, zacząć od sprawdzenia, jakie czynniki **dziś** powodują, że najwyżej rozwinięte gospodarki są rozwinięte i konkurencyjne?

6. Czynniki rozwoju w erze poprzemysłowej

Większość krajów świata przechodzi głębokie przemiany społeczne i gospodarcze (pomijając polityczne). Po pierwsze, przejście od ery przemysłowej do poprzemysłowej, gdy to w usługach, nie przemyśle czy rolnictwie, powstaje większość docho-

dów. Po drugie, proces globalizacji, czyniący nawet najbardziej peryferyjne obszary częściami światowego systemu naczyń połączonych. Po trzecie, proces integracji europejskiej, ewidentnej próby odpowiedzi na globalne wyzwania.

Przypomnijmy, że nadal dobrze pamiętany jest rozwój doby przemysłowej, gdy przemysł (w tym wydobywczy) był głównym dostawcą dochodu, dostępność zasobów i podstawowa infrastruktura techniczna determinowały możliwości rozwoju, a zasoby ludzkie musiały z reguły sprostać jedynie wymogom niskiej, rzadko średniej technologii. U schyłku lat 50. XX w. rozpoczął się proces przejścia do gospodarki informacyjnej, opartej na wiedzy, głównie usługowej. W nowej, postindustrialnej dobie, miejsce sprawcze infrastruktury technicznej zajęły miękkie czynniki rozwoju¹⁴. Współczesna literatura pozwala zwrócić uwagę na następujące przykładowe koncepcje: podkreślającą znaczenie kultury¹⁵, kapitału ludzkiego, różnych form kapitału społecznego (od Bourdieu po Putnama)¹⁶, sieci współpracy i przepływów¹⁷, koncepcję innowacji i otoczenia proinnowacyjnego¹⁸, klasy kreatywnej i współwystępowania talentu, tolerancji i technologii¹⁹ czy wreszcie znaczenia systemu instytucjonalnego (Keating i in. 2003)²⁰. Na gruncie polskim są to: triada innowacja, globalizacja i konkurencja²¹ oraz zaufanie, kreatywność, mobilność, konkurencyjność²². Koncepcje te ilustrują jedynie zmianę, jaka zaszła w definiowaniu czynników rozwoju²³. Informacja i zdolność ludzi do jej gromadzenia, wytwarzania i przetwarzania na potrzeby rozwoju stają się podstawą wszelkich działań rozwojowych. Kapitał finansowy czy materialny tracą znaczenie w tym sensie, że ich efektywne pomnażanie staje się skutkiem, nie zaś powodem, przyczyną rozwoju. Podkreślimy, że to dotyczy także infrastruktury technicznej: jest czynnikiem w rozwoju koniecznym, ale niewystarczającym. Nie pełni funkcji sprawczej, jedynie obsługuje rozwój generowany przez inne czynniki. Wielu z nas trudno się z tym pogodzić, podobnie jak z tym, że także w Polsce ponad 60% dochodu narodowego wytwarzane jest w usługach.

¹⁴ Zob. T. Kudłacz (red.), *Rozwój regionalny w Polsce w świetle wyzwań XXI w.*, „Studia KPZK PAN”, t. CXXXI, Warszawa 2010.

¹⁵ L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2003.

¹⁶ R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Znak, Kraków 1995.

¹⁷ M. Castells, *Spółczesność sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

¹⁸ P. Cooke, *Knowledge Economies*, Routledge, London 2002.

¹⁹ R. Florida, *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, Basic Books, New York 2002.

²⁰ M. Keating, J. Loughlin, K. Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development. A Study of Eight European Regions*, USA: Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, 2003.

²¹ G. Gorzelak, *Rozwój – region – polityka*, [w:] G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

²² M. Boni (red.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

²³ Nowe, co nie znaczy nowatorskie, jest podejście akcentujące aspekt terytorialny w rozwoju. Zob. np.: *Territorial Dimension of Development Policies. Post-seminar publication*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ostróda 2011.

Nowe czynniki rozwoju mają wielki wpływ na zachowania inwestorów, poszukujących dla swoich przedsięwzięć miejsc, gdzie te nowe czynniki występują w najwyższym natężeniu (są to na ogół wielkie miasta i w ogóle obszary zurbanizowane, o licznych, dobrze wykształconych i zamożnych klientach, dobrze wykształconej i zróżnicowanej sile roboczej, bogate w instytucje finansowe, naukowo-badawcze, kulturalne i dysponujące infrastrukturą strategiczną – lotniskami, portami, infostradami, nowoczesnym systemem transportowym)²⁴.

O dziwo, tak łatwo dostrzegalna i szeroko opisywana rola nowych czynników współlistnieje z dawnymi, już nieaktualnymi receptami na rozwój. Nauki o rozwoju znają pojęcie swoistej pułapki sukcesu (tzw. sytuacja *lock-in*), gdy w sytuacjach kłopotliwych, trudnych, mamy tendencję do wracania do recept, które sprawdziły się kiedyś, nie bacząc na to, że wszystko wokół nas się zmieniło. Pewne elementy takiej postawy *lock-in* możemy obserwować także w Polsce. W województwie śląskim nadal wielu mieszkańców widzi przyszłość tylko w tradycyjnym górnictwie i przemyśle ciężkim, nie zauważając, że mimo (a może wskutek?) ich istnienia województwo traci wysoką pozycję rozwojową. Z kolei w warmińsko-mazurskim najwyraźniej nie zauważono, że dziś konkuruje się na rynku europejskim i światowym, co wymaga traktowania klientów (np. turystów) co najmniej tak samo dobrze, jak są traktowani za granicą. Trzeba było spadku przyjazdów turystów zagranicznych o ¼ w ciągu zaledwie kilku lat i znacznego ubytku polskich, by zauważono problem.

7. Problem koordynacji

Na rozwój kraju wpływ ma także zdolność do skutecznej koordynacji, a najlepiej osiągania synergii różnych polityk. Jest to ważne z dwóch powodów. Po pierwsze, istotnym czynnikiem utrudniającym osiągnięcie wysokiej koordynacji w ramach polityk europejskich jest ich administracyjna separacja (np. wspólna polityka rolno – polityka spójności), przenikająca także polską administrację. Po drugie, faktyczna izolacja polityk europejskich i krajowych. Problem koordynacji nie był dotąd przedmiotem badań w skali krajowej, ale badania w skali regionalnej ujawniły poważne słabości²⁵. Problem ten jest dostrzegany zarówno w UE²⁶, jak i w Polsce²⁷, ale brakuje wydajnych rozwiązań. Ani krajowy Komitet Koordynacyjny nie spełnia przypisanej mu funkcji (bo nie może), ani też narzędzia koordynacji (ograniczone *de facto* do linii demarkacyjnej działań podejmowanych w poszczególnych programach

²⁴ *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2009.

²⁵ T. Kupiec, D. Wojtowicz, P. Kościelecki, *Ocena komplementarności wewnętrznej i zewnętrznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego. Raport końcowy*, EGO s.c., Warszawa 2011.

²⁶ *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, Luksemburg 2010.

²⁷ *Wpływ funduszy...*

operacyjnych) nie przynoszą rzeczywistej koordynacji. W efekcie mamy do czynienia z dotkliwym rozproszeniem projektów, czemu dodatkowo sprzyja brak koncentracji na niewielu strategicznych priorytetach²⁸ i niedobór myśli strategicznej²⁹. Co ważne, słabość koordynacji polityk krajowych i europejskich (*vide* osławiony przypadek przeprawy przez Rospudę) nie sprzyja też procesom uczenia się w administracji³⁰. Wszystko to negatywnie wpływa na jakość rezultatów rozwojowych.

8. Procedury czy osiągnięcie celów?

Realizacja projektów (programów) doczekała się znaczącej literatury. W zasadzie większość posługuje się bardzo zbliżonymi metodami, narzędziami i schematami, opartymi na bogatym dorobku metodologicznym nauk społecznych. Mimo to wyróżnia się dwa nieco odmienne podejścia. Nazwijmy je umownie anglosaskim (jego przykładem wydaje się PRINCE 2) oraz europejskim lub brukselskim (powstałym na potrzeby polityki spójności). Różnica wydaje się niewielka.

Wydaje się, że w podejściu anglosaskim większy nacisk kładzie się na skuteczność w osiąganiu celów w złożonym otoczeniu (społecznym, instytucjonalnym, gospodarczym, przyrodniczym), zakładając, że do osiągnięcia wyznaczonego celu może prowadzić wiele dróg i rolą menedżera jest znaleźć najwłaściwszą w danych okolicznościach. Wielką pomocą w wyborze najwłaściwszej drogi są stałe kontakty z interesariuszami reprezentującymi różne punkty widzenia i interesy. Waga otoczenia jest tu niewątpliwa, podlega ono bowiem zmianom, co może mieć wielki wpływ na realizację projektu. W końcu znalezienie pracy dla 20% wyszkolonych bezrobotnych w okresie kryzysu można często uznać za sukces, ale w warunkach hossy raczej za porażkę. W podejściu drugim, europejskim, większą wagę przykładana jest do ścisłego przestrzegania procedur. Jakby zakładając, że osiąganiu założonych celów najlepiej służy jak najściślejsze zdefiniowanie zawczasu zasad, metod, technik, faz itp. Mówiąc krótko, im szczegółowiej, dokładniej z góry zostanie zaplanowane działanie na rzecz projektu, tym łatwiej przyjdzie osiągnąć cele. W skrajnym przypadku regulacji w okresie 2000–2006, który mamy na szczęście za nami, żądano np. opracowywania tzw. uzupełnień programów operacyjnych, dokumentów tak obszernych i szczegółowych, że wymagających ciągłych zmian, uzupełnień, dostosowań do zmieniającego się otoczenia³¹. Zwłaszcza w krajach o niskim kapitale społecznym

²⁸ *Wpływ funduszy...; Inwestowanie w przyszłość...; Wnioski z realizacji Polityki Spójności w świetle wyników prac analityczno-ewaluacyjnych okresu 2004–2006*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, http://www.ewaluacja.gov.pl/Ewaluacja_ex_post_NPR/Documents/Wnioski_z_Polityki_Spojnosci_PL.pdf (5.12.2011).

²⁹ P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Mielczarek, *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

³⁰ www.mus.edu.pl (lipiec 2011).

³¹ Co gorsza, wskutek nadania im nazbyt wysokiej rangi prawnej, nawet drobna zmiana wymagała długotrwałych i złożonych procedur prawnych.

(jak Polska), ilość stawianych beneficjentom i zarządzającym szczegółowych wymagań osiągnęła wówczas poziom godzien prozy Kafki. Do anegdotycznych należy odrzucanie wniosków podpisanych czarnym (zamiast niebieskim) atramentem. W okresie 2007–2013 postarano się odstąpić od nadmiernie skomplikowanych regulacji, kładąc większy nacisk na bardziej strategiczne podejście (zatem na cele) i zwiększyć swobodę w zarządzaniu. Niewątpliwie także w Polsce wprowadzono sporo uproszczeń³², choć dopiero pod wpływem zmian w otoczeniu (kryzys).

Nauki organizacyjne znają pojęcie zastąpienia lub przesunięcia celów. Oznacza to mniej więcej tyle, że w przypadku wyznaczenia trudnych do osiągnięcia celów wykonawcy mają tendencję do zastępowania ich przez łatwiejsze, choć nieprzynoszące tych samych efektów³³. Tak np. pod naciskiem mediów, Komisji Europejskiej i społeczeństwa skoncentrowano uwagę zarządzających bardziej na wydaniu za wszelką cenę dostępnych pieniędzy niż na osiągnięciu celów tejsze polityki. Inne rodzaje przesunięcia celów zauważymy także na poziomie operacyjnym. Na przykład pod pozorem budowy warunków dla rozwoju turystyki buduje się liczne małe obiekty sportowe, pływalnie, remontuje się budynki publiczne, choć te ostatnie z racji swych funkcji nie przyjmą żadnego turysty (np. archiwa lub wojsko ulokowane w budynkach historycznych). A basen czy boisko nie są już atrakcją turystyczną. Inny przykład to rewitalizacja: niemal we wszystkich przypadkach zamiast rewitalizacji (wprowadzenia nowych funkcji) widzimy zwyczajne remonty budynków, niezwiązane z żadną nową aktywnością.

9. Wnioski

Bez względu na to, czy w przyszłości będziemy mogli nadal korzystać z unijnego wsparcia w formie dotacji, czy też raczej ze środków własnych lub pożyczek, sposób wydawania pieniędzy w Polsce powinien służyć maksymalizacji korzyści w postaci trwałego wzrostu opartego na współczesnych czynnikach rozwoju i prowadzącego

³² Choć mamy też zjawiska zaskakujące. Niczym więcej niż słabością kapitału społecznego (brakiem zaufania do innych) nie można bowiem wytłumaczyć dwupoziomowej centralizacji, jaka się dokonała w 2007 r. w zarządzaniu polityką spójności. W 2007 r. na poziomie centralnym skupiono w jednych rękach wszystkie funkcje zarządcze (planowanie strategiczne, zarządzanie programami krajowymi, certyfikacja, monitoring i ewaluacja) z wyjątkiem audytu (w Ministerstwie Finansów). W efekcie ta sama instytucja wyznacza cele, planuje swe działania, realizuje je, certyfikuje, monitoruje, a następnie... ocenia. Podobną skłonność do centralizacji, skupienia pełnego zarządzania zauważamy także na poziomie wojewódzkim: wszystkie same planują, zarządzają, monitorują, ewaluują, rezygnując z usług niezależnych instytucji (tylko w dwóch regionach korzysta się w ograniczonym zakresie z agencji rozwoju regionalnego). W Polsce nie zrezygnowano też z odrzuconego przez Unię Uzupelnienia: dokument tego rodzaju towarzyszy każdemu programowi operacyjnemu, tyle że pod nową nazwą „Uszczegółowienie. Dokument krajowy”.

³³ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*, [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010.

do modernizacji strukturalnej. Dotychczasowe doświadczenia wyraźnie potwierdzają potrzebę takich dostosowań. Mimo bowiem wzrostu dochodu i poziomu życia społeczeństwa, polska gospodarka nadal nie odznacza się innowacyjnością i konkurencyjnością. Co gorsza, mimo dotychczasowych sukcesów w sytuacji zagrożenia kryzysem, Polska nadal lokuje się w grupie najbiedniejszych państw Unii Europejskiej. Zagrożenie dryfem rozwojowym, przed którym przestrzegano w raporcie *Polska 2030*, nie brzmi wcale nieprawdopodobnie. Postulowane tu kierunki zmian mogą pomóc zmienić tę sytuację i uruchomić nowe pokłady aktywności rozwojowej, przynosząc bardziej długookresowe, strategiczne podejście i efekty.

Literatura

- Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2009.
- Boni M. (red.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Castells M., *Spółczesność sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Cooke P., *Knowledge Economies*, Routledge, London 2002.
- Diagnoza społeczna 2011*, www.diagnoza.com (8.12.2011).
- Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2009*, European Communities, Luxembourg 2009.
- Florida R., *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, Basic Books, New York 2002.
- Gorzela G., *Rozwój – region – polityka*, [w:] G. Gorzela, A. Tucholska (red.), *Rozwój, region, przeszerzeń*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Harrison L.E., Huntington S.P. (red.), *Kultura ma znaczenie*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2003.
- Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, Luksemburg 2010.
- Jasiecki K., Pietrzak J., *Bogactwo w Polsce i Unii Europejskiej*, [w:] M. Jarosz (red.), *Polacy we Wspólnocie Europejskiej*, Instytut studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011.
- Keating M., Loughlin J., Deschouwer K., *Culture, Institutions and Economic Development. A Study of Eight European Regions*, USA: Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, 2003.
- Klamut M., *Konkurencyjność gospodarki regionalnej i lokalnej*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Kozak M.W., *European cohesion policy and the development of Poland*, [w:] P. Churski, W. Ratajczak (red.), *Regional Development and Regional Policy in Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership*, Part II, Polish Academy of Sciences, Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warsaw 2010.
- Kozak M.W., *System zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce w pierwszym okresie po akcesji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2.
- Kudłacz T. (red.), *Rozwój regionalny w Polsce w świetle wyzwań XXI w.*, „Studia KPZK PAN”, t. CXXXI, Warszawa 2010.
- Kupiec T., Wojtowicz D., Kościelicki P., *Ocena komplementarności wewnętrznej i zewnętrznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego. Raport końcowy*, EGO s.c., Warszawa 2011.
- Opolski K., Modzelewski P., *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*, [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010.

- Piasecki R., *Rozwój gospodarczy a globalizacja*, PWE, Warszawa 2003.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu*, Znak, Kraków 1995.
- Rozwój miast w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Mielczarek A., *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Territorial Dimension of Development Policies. Post-seminar publication*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ostróda 2011.
- Wnioski z realizacji Polityki Spójności w świetle wyników prac analityczno-ewaluacyjnych okresu 2004–2006*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, http://www.ewaluacja.gov.pl/Ewaluacja_ex_post_NPR/Documents/Wnioski_z_Polityki_Spojnosci_PL.pdf (5.12.2011).
- Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE. Raport 2010*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Wpływ polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013* (prezentacja ppt z 16 lutego 2011), Ministerstwo Rozwoju regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analzy/Oddzialywanie_makroekonomiczne/Documents/prezentacja_MRR.pdf (21.09.2011).
- www.mus.edu.pl (lipiec 2011).

POLISH COHESION POLICY – CHALLENGES AHEAD

Summary: The development of Poland has been differentiated after its accession to the European Union. On the one hand there is dynamic GDP, investment and employment rate growth and the significant decrease of unemployment. On the other, there are also rather small structural changes: Poland is still among the least developed Member States and suffers from low levels of innovativeness indicators. This article is devoted to the analysis of key challenges which influence the effectiveness of cohesion policy seen as an important element of Poland's development policies. In the author's opinion without clear adjustments on the policy level the contribution of cohesion policy to creating foundations of modern, innovative and competitive economy will not be satisfactory.

Keywords: cohesion policy, regions, quality of life, development factors.