

Polityka regionalna jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów

REGION JAKO PODMIOT POLITYKI

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy proces społecznej i gospodarczej transformacji w Polsce jest już na takim etapie, aby zapewnić regionom możliwość faktycznego uczestnictwa w kształtowaniu i realizacji tych działań Unii Europejskiej, które adresowane są do regionów, jako podmiotów polityki na szczeblu europejskim. Rozważania dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego prowadzone będą przede wszystkim w oparciu o podstawowe założenia polityki spójności Unii Europejskiej oraz – realizowanej na szczeblu krajowym – polityki regionalnej.

Definicję regionu można tworzyć w oparciu o kryterium geograficzne, historyczne, gospodarcze, społeczno-kulturowe czy polityczno-administracyjne. W prawie wspólnotowym brak jest jednolitej definicji tego pojęcia [Gajda, 2005, s. 22]. Region w Unii Europejskiej ma przede wszystkim znaczenie gospodarcze, jako podmiot unijnych polityk. Można przyjąć, że regiony to „przestrzenne podsystemy gospodarki (...) o różnych związkach i relacjach przestrzennych”. W ujęciu socjologicznym, region jest synonimem zbiorowości regionalnej, której istotą jest „mniej lub bardziej rozwinięte poczucie odrębności i więzi, wynikającej z emocjonalnego stosunku do zamieszkiwanego obszaru” [Madej, 1998, s. 7]. Z różnorodności podejść definicyjnych wynika istotna wskazówka metodologiczna – pojęcie regionu należy rozumieć szeroko, czyli nie tylko jako wyodrębnioną jednostkę podziału administracyjnego [Sokołowicz, 2008, s. 8 i nast].

Z pojęciem regionu wiąże się proces regionalizacji. Regionalizacja rozumiana jest jako proces historyczny, ale także jako pewna procedura wyodrębniania regionów, poprzez określone metody badawcze, prowadzące do konkretnego podziału regionalnego. Z kolei pojęcie regionalizmu odnosi się do stanu świadomości członków zbiorowości, zamieszkującej na obszarze danego regionu. Przejawia się w aktywności gospodarczej, kulturowej, społecznej oraz politycznej tej zbiorowości. Tak rozumiany regionalizm jest jednym z warunków

odrębności poszczególnych regionów [Madej, 1998, s. 12 i nast.]. Ranga tego zagadnienia wynika z faktu, że zjawisko regionalizmu jest uznawane za jedną z najbardziej charakterystycznych tendencji rozwojowych ostatnich kilkudziesięciu lat [Haliżak, 2000, s. 281–307].

Przekonujące jest założenie, iż wraz ze wzrostem znaczenia regionu, jako specyficznego podmiotu ekonomicznego, wzrasta także jego znaczenie, jako podmiotu polityki krajowej oraz polityk unijnych. Wstępnym etapem badań poziomu rozwoju regionalnego jest analiza warunków rozwojowych poszczególnych regionów. Wiąże się to z pojęciem efektywności regionalnej, które definiowane jest jako „miara stopnia racjonalności procesu rozwoju społeczno-gospodarczego regionu” i stanowi najistotniejszą cechę rozwoju regionalnego. Równie złożone, jak kryteria wyodrębniania regionu, są czynniki wpływające na proces jego rozwoju. Zalicza się do nich zjawiska demograficzne, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, specyficzne oraz zewnętrzne [Madej, 1998, s. 41 i 67]. W dokumencie pt. „Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości polityki spójności po 2013 roku” zwraca się także uwagę na potrzebę kompleksowego zdefiniowania wskaźników pomiaru rozwoju regionalnego, które powinny obejmować nie tylko aspekt ekonomiczny, ale również wskaźniki uzupełniające, biorące pod uwagę czynnik demograficzny, społeczny, edukacyjny, środowiskowy i terytorialny [*Stanowisko...*, 2008, s. 11].

Stopień rozwoju poszczególnych regionów wpływa na poziom ich konkurencyjności względem siebie. Do podstawowych czynników wpływających na ten proces zalicza się obecnie: nowoczesność, różnorodność i innowacyjność gospodarki regionalnej, jakość zagospodarowania przestrzennego, poziom rozwoju infrastruktury oraz kapitał ludzki, dzięki którym regiony zdolne są do tworzenia oferty, znajdującej odbiorców także na rynkach międzynarodowych [Sokołowicz, 2008, s. 10 i nast.]. Ponadto w literaturze wymienia się także zróżnicowanie struktur ekonomicznych poszczególnych regionów, istnienie zaplecza naukowo-badawczego oraz odpowiednich instytucji otoczenia biznesu. Z tych względów mówi się dziś o potrzebie reorientacji polityki spójności w kierunku budowania konkurencyjności regionów. Konkurencyjność w ramach rozwoju regionalnego oznacza zatem „zdolność regionów do przystosowywania się do zmieniających się warunków, pod kątem utrzymania lub poprawy pozycji w toczącym się między regionami współzawodnictwie” [*Uzasadnienie...*, 2004, s. 53].

POLARYZACJA REGIONALNA W POLSCE ORAZ W UNII EUROPEJSKIEJ

Na tle państw należących do Unii Europejskiej, Polska nie jest krajem o wysokim stopniu polaryzacji regionalnej [Sokołowicz, 2008, s. 15]. Zróżnicowanie poziomu rozwoju regionów, mierzone skalą PKB na jednego mieszkańca nie

jest znaczne, zwłaszcza w porównaniu z innymi, dużymi państwami Europy Zachodniej [Orłowski, 2004, s. 180]. Według D. Waldzińskiego, niski poziom PKB *per capita* we wszystkich regionach, w relacji do wskaźników UE, jest jedną ze słabych stron polskich regionów [Waldziński, 2005, s. 201]. Poziom PKB *per capita* nie jest jednak kryterium wystarczającym dla prawidłowej oceny perspektyw rozwojowych poszczególnych regionów. Ważnymi są także stopień wyposażenia w zasoby kapitału fizycznego i ludzkiego, sprawność działania rynków oraz skala obciążenia czynnikami utrudniającymi rozwój. Prowadzi to do wniosku, że problemy zróżnicowania regionalnego w Polsce mogą być większe niż wynika to z danych obejmujących poziom PKB *per capita* [Orłowski, 2004, s. 182].

Za mocne strony polskich regionów uznaje się: stosunkowo niewielkie zróżnicowanie międzyregionalne na poziomie województw, które porównywalne jest ze średnim poziomem zróżnicowania w UE, istnienie aglomeracji, w których koncentrują się czynniki modernizacji i dynamizacji gospodarki (a także ośrodki badawczo-rozwojowe), rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz wzrost przedsiębiorczości, występujący we wszystkich regionach Polski. Słabe strony polskich regionów to głównie: wysoki odsetek osób zatrudnionych w rolnictwie (zwłaszcza w regionach Polski Wschodniej, gdzie jest on najwyższy w całej Unii Europejskiej), występowanie obszarów, które zagrożone są trwałą marginalizacją i wyłączeniem z procesów rozwojowych, niski stopień atrakcyjności obszarów zdegradowanych, niska jakość infrastruktury transportowej, niewielki stopień innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw, niewystarczająca ilość i jakość infrastruktury ochrony środowiska oraz niski stopień zaawansowania procesów tworzenia społeczeństwa informacyjnego [Waldziński, 2005, s. 200–202].

Podejmując próbę oceny sytuacji regionów w Unii Europejskiej należy mieć na uwadze, że naturalne jest występowanie swoistej hierarchii pomiędzy poszczególnymi regionami [Leygues, 2004, s. 111]. Debata powinna zatem dotyczyć zarówno faktycznych możliwości reprezentowania interesów poszczególnych regionów w systemie instytucjonalnym UE, jak i rzeczywistych możliwości oddziaływania Unii Europejskiej (w ramach dostępnych instrumentów) na poziom rozwoju poszczególnych regionów. Najprawdopodobniej będzie to ciągły proces, gdyż nawet we wstępnych założeniach, dotyczących kształtu polityki strukturalnej po 2013 r., wyrażana jest potrzeba przedyskutowania na nowo roli regionów oraz Komitetu Regionów¹ w tym zakresie [*Polityka...*, 2008, s. 35].

¹ Utworzenie Komitetu Regionów oznaczało instytucjonalizację wpływu struktur lokalnych i regionalnych na działania Unii Europejskiej. Zob. szerzej: [Sauer, Kawecka-Wyrzykowska, Kulesza, 2000, s. 34–36].

Proces integracji przyczynił się do zbudowania nowych relacji pomiędzy rządami państw członkowskich a regionami. Pozycja regionów zależy co prawda od wewnętrznej sytuacji instytucjonalnej każdego państwa, ale nie zmienia to faktu, że jednostki te mają realną możliwość uczestnictwa w procesach integracyjnych. Regiony wciąż wysuwają swoje aspiracje europejskie i oczekują ich realizacji [Gajda, 2005, s. 85] – proces integracji europejskiej wiąże się bowiem z ich upodmiotowieniem. Wychodząc z założenia, że wraz z procesem integracji wzrasta gospodarcze znaczenie regionów, a Unia Europejska jest ugrupowaniem o charakterze przede wszystkim gospodarczym, naturalną konsekwencją jest rozwój takiej polityki, zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, która będzie ukierunkowana na kwestie związane z rozwojem społeczno-gospodarczym w omawianym obszarze.

POLITYKA REGIONALNA A REALIZACJA CELÓW SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH

Politykę regionalną rozumieć można zarówno jako politykę prowadzoną na szczeblu krajowym, której przedmiotem są wyzwania związane z rozwojem regionów położonych w granicach danego państwa, jak i politykę dotyczącą rozwoju regionów w skali UE. T. Madej genezę współczesnej polityki regionalnej w krajach gospodarki rynkowej wiąże z wielkim kryzysem gospodarczym z lat 1929–1933 [Madej, 1998, s. 13]. Jednak współczesne rozumienie polityki regionalnej jest nierozzerwalnie związane z procesem integracji europejskiej.

Celem polityki regionalnej nie jest jednak wyłącznie niwelowanie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów, ale także zapobieganie tworzeniu się nowych dysproporcji rozwojowych [Sługocki, 2004, s. 21]. Za przesłanki polityki regionalnej uznaje się zatem zróżnicowanie warunków geograficzno-przyrodniczych oraz niejednorodność czynników natury historycznej i społeczno-ekonomicznej. Ze względu na fakt, że zróżnicowania te „nie są i nie mogą być obojętne dla społeczności regionalnych i lokalnych, dla ich organów władzy, a także dla władz państwowych” [Madej, 1998, s. 13], stają się one przedmiotem polityki. Polityka regionalna jawi się zatem jako dziedzina współpracy organów rządowych i samorządowych, centralnych, regionalnych i lokalnych [Madej, 1998, s. 17 i 20]. Do najważniejszych instrumentów polityki regionalnej zalicza się: specjalne strefy ekonomiczne, instytucje prac interwencyjnych i robót publicznych, kontrakty wojewódzkie, regionalne strategie rozwojowe, powstanie i funkcjonowanie

euroregionów² oraz wykorzystywanie przedakcesyjnej pomocy strukturalnej [Waldziński, 2005, s. 172].

Według art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej UE rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia Europejska zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.

Z treści pierwszego raportu na temat spójności społecznej i gospodarczej z 1996 r. wynika, że polityka spójności to „grupa działań mających na celu zmniejszenie ekonomicznych i społecznych dysproporcji między krajami członkowskimi, regionami oraz grupami społecznymi” [Rajkowska, 2008, s. 37]. Polityka ta zmierza także do zwiększenia konkurencyjności gospodarczej regionów, jak i do rozwiązania problemów strukturalnych, społecznych i ekonomicznych związanych ze wzmacnianiem owej konkurencyjności [Grosse, 2004, s. 11]. Jednym z priorytetów polityki spójności w okresie 2007–2013 jest także spójność terytorialna. Pojęcie spójności terytorialnej nie jest pojęciem jednoznacznym, dlatego ważne jest doprecyzowanie jego definicji, gdyż będzie ono miało wpływ na określenie instrumentów i działań podejmowanych w celu jej osiągnięcia. W ramach spójności terytorialnej wyróżnia się także jej aspekt geograficzny, polityczny i społeczno-ekonomiczny [Wosik, 2008, s. 57–59].

W okresie 2007–2013 rozdział środków z funduszy strukturalnych następuje do tych sektorów gospodarki i regionów, które bez zewnętrznej pomocy finansowej nie miałyby możliwości, aby dorównać do średniego poziomu rozwoju ekonomicznego UE. Środki te przyznawane są w ramach trzech celów. Cel 1. dotyczy koncentracji i konwergencji, Cel 2. obejmuje konkurencyjność i zatrudnienie w regionach, Cel 3. stanowi Europejska Współpraca Terytorialna. Większość środków (78%) przeznaczona jest na realizacją projektów w ramach Celu 1., który obejmuje wsparciem obszary zacofane w rozwoju społeczno-gospodarczym, w których wielkość PKB *per capita* nie przekracza 75% średniej unijnej. Polska została w całości objęta pomocą strukturalną w ramach

² Na temat historii polskich euroregionów oraz euroregionów, w których zrzeszona jest Polska zob. szerzej: [www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/Euroregiony/Strony/Euroregiony%20w%20Polsce.aspx].

tego celu. Cel 2. obejmuje regiony dotknięte społecznymi i ekonomicznymi skutkami przeobrażeń gospodarczych (np. przemysł schyłkowy). Cel 3. dotyczy przeciwdziałania bezrobociu i jego długofalowym skutkom, wspierania systemów oświaty i kształcenia zawodowego. Polityka spójności UE realizowana jest poprzez projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, a także Europejskiego Banku Inwestycyjnego [Trocki, Grucza (red.), 2007, s. 25–27].

Ważną rolę w niwelowaniu różnic społeczno-gospodarczych pełni także zasada partnerstwa, stanowiąca jedną z naczelných zasad wydatkowania funduszy strukturalnych. Zasada partnerstwa obejmuje odpowiedni szczebel władz państwowych lub samorządowych, partnerów gospodarczych i społecznych, przedstawicieli reprezentujących społeczeństwo obywatelskie oraz organizacje pozarządowe, podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości kobiet i mężczyzn oraz reprezentantów organizacji zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego³.

SYSTEM GOSPODARCZY A POLITYKA REGIONALNA

Z badań dokonanych za pomocą modeli ekonometrycznych wynika, że oddziaływanie funduszy strukturalnych na polską gospodarkę w okresie 2004–2006 było nieznaczne [Dzierzgwa, Sudak (red.), 2008, s. 8]. Podobnie kształtowała się sytuacja w tym zakresie w innych państwach członkowskich [Orłowski, 2004, s. 177]. Niezbędna staje się w tym miejscu odpowiedź na pytanie, czy struktura wskaźników gospodarczych pozwala na ustalenie tak złożonych zależności, których efekty dodatkowo rozłożone są w czasie. Konwergencja w omawianym obszarze jest procesem zbliżania się poziomów PKB *per capita* do przeciętnego poziomu unijnego, zarówno na szczeblu kraju jak i regionów. W takim ujęciu decydujące znaczenie ma tempo wzrostu PKB. W latach 2003–2007 wskaźnik konwergencji dla Polski wzrósł z 49 do 54,6%. Jednocześnie w latach 2000–2005 skala zróżnicowania międzyregionalnego w Polsce, w zakresie wskaźnika konwergencji, powiększyła się w porównaniu z latami poprzednimi. Istnieją jednak zróżnicowania regionalne w tym zakresie. Najuboższe polskie województwa to lubelskie i podkarpackie. Największy wkład w tworzenie PKB wniosło województwo mazowiec-

³ Na temat Modelu Partnerstwa Lokalnego oraz problemów związanych z jego wdrażaniem w Polsce zob. szerzej: [Ziomek, 2008].

kie, następnie śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie [Dzierzgwa, Sudak (red.), 2008, s. 114 i 116].

Przyjmuje się, że w ramach konwergencji, równoległe z procesem wyrównywania się poziomu PKB *per capita* wśród gospodarek poszczególnych regionów, następować będzie pogłębianie ich spójności ekonomicznej. Należy przy tym pamiętać, że podejście to zakłada także, że biedniejsze regiony charakteryzują się wyższą stopą wzrostu gospodarczego niż regiony bogate, oraz że gospodarki różnią się wyłącznie początkowym poziomem kapitału *per capita* (ludzkim i rzeczowym). Zwraca się uwagę, że w państwach należących do UE przed 2004 r. występowała tendencja do dywergencji. Z kolei w poszerzonej Unii Europejskiej występuje konwergencja. Na tej podstawie J. Jahn formułuje hipotezę, że kraje, które przystąpiły do UE w 2004 r. już wcześniej rozpoczęły przygotowania i ich rezultat okazał się pozytywny [Jahn, 2008, s. 143 i 145].

Instrumenty polityki regionalnej bywają także interpretowane w kontekście ograniczeń działania wolnego rynku. W takim ujęciu polityka ta postrzegana jest jako „typowa polityka interwencjonistyczna, mimo że jej zasady są zintegrowane z zasadami, na jakich opiera się polityka konkurencji” [Polityka..., s. 26]. Z drugiej jednak strony uznaje się, że projekty współfinansowane ze środków UE mogą stać się trwałym elementem, wspomagającym rozwój gospodarczy i społeczny w Polsce [Trocki, Grucza (red.), 2007, s. 9].

PROBLEM KONWERGENCJI JAKO OŚ SPORÓW DOKTRYNALNYCH

Badania nad konwergencją w UE wskazują, że realizacja polityki spójności korzystnie wpływa na osiąganie konwergencji na poziomie krajów oraz (makro) regionów UE, natomiast na poziomie regionów wewnątrz krajów jej oddziaływanie jest znacznie słabsze. Zwraca się uwagę nawet na wewnątrz-krajowe trendy dywergencyjne. W ramach wszystkich polityk wspólnotowych, tym samym także wewnątrz samej polityki spójności, następuje jednocześnie proces fragmentacji, czyli „wyodrębniania coraz mniejszych obszarów interwencji w ramach wzajemnie komplementarnych polityk”. Proces ten utrudnia koordynację polityki spójności z innymi działaniami UE [Polityka..., s. 22 i nast.]. W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę, że polityka spójności może przyczynić się do konwergencji instytucjonalnej, czyli poprawy jakości funkcjonowania systemu instytucjonalnego państw członkowskich UE. Konwergencja instytucjonalna uznawana jest jednocześnie za podstawowy warunek konwergencji gospodarczej i społecznej w ramach Unii Europejskiej.

Warty uwagi jest fakt, że głównym kryterium wyznaczania obszarów kwalifikujących się w ramach Celu 1. (konwergencja) jest poziom PKB na poziomie NUTS II odniesiony do średniej UE. W efekcie redystrybucja środków następuje przede wszystkim do regionów najuboższych, a jednocześnie osłabia zainteresowanie dalszą realizacją polityki spójności przez państwa, do których środki te nie trafiają (tzw. płatnicy netto). W takiej sytuacji polityka spójności coraz częściej jest postrzegana bardziej jako instrument kompensacyjny, niż instrument umożliwiający osiągnięcie celów całej UE [Polityka..., s. 27 i 29]. Można zatem wyróżnić dwa zasadnicze podejścia, zarówno do polityki regionalnej jak i polityki spójności. Pierwsze opiera się na założeniu, że dywergencja jest zjawiskiem naturalnym i z ekonomicznego punktu widzenia korzystnym. W ramach tego modelu kapitał i zasoby ludzkie początkowo skupiają się wokół tzw. biegunów wzrostu, jednak po pewnym czasie następuje „efekt rozprzestrzenienia”, czyli przesunięcia tych zasobów do regionów słabiej rozwiniętych. Drugi model polityki regionalnej zakłada, że dywergencja (polaryzacja regionalna) wpływa negatywnie przede wszystkim na sferę społeczną, prowadząc m.in. do wzrostu bezrobocia w regionach o niższym poziomie rozwoju. Wówczas konieczne staje się rozważenie, czy skuteczna polityka spójności powinna dążyć do wyrównywania różnic między regionami „za wszelką cenę” [Sokołowicz, 2008, s. 12–14].

BARIERY REALIZACJI A PRZYSZŁOŚĆ POLITYKI SPÓJNOŚCI

Za bariery w realizacji założeń polityki spójności uznaje się proces zwiększania skali nierównomierności rozwoju w UE, przesunięcie środka ciężkości polityki strukturalnej w kierunku wschodnim (co wiąże się ze zmniejszeniem pomocy dla dotychczas korzystających z niej krajów) oraz nierozwiązane problemy rozwojowe niektórych regionów [Orłowski, 2004, s. 180]. Mając na uwadze fakt, że „sukcesy i porażki w realizacji polityki spójności w latach 2007–2013 w Polsce będą istotnym argumentem w dyskusji na temat jej przyszłego kształtu oraz będą stanowiły o sile naszego głosu w tej debacie” [Stanowisko..., s. 5], podejmuje się próby określenia przyszłości polityki spójności po roku 2013.

W dokumencie pt. „Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 r.”⁴ stwierdza się, że dalsza realizacja polityki spójności powinna wiązać się z koncentracją na ogra-

⁴ Dokument ten jest pierwszym odniesieniem się Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do kwestii kształtu polityki spójności po 2013 r., zob. [Stanowisko..., s. 5].

niczonoj liczbie celów oraz z rezygnacją lub ściślejszym powiązaniem funduszy strukturalnych. Rząd RP „opowiada się za poszukiwaniem nowej równowagi w architekturze relacji pomiędzy KE (a także wewnątrz niej) a państwami członkowskimi, regionami, aktorami szczebla regionalnego i innymi graczami (takimi jak partnerzy społeczni i gospodarczy, w tym organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy), zaangażowanymi w realizację polityki spójności”. W dokumencie tym wyraża się także poparcie dla inicjatyw w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – „zwłaszcza w odniesieniu do wymiaru wschodniego” [*Stanowisko...*, s. 8–11]. Obecnie w Polsce, żadna z dużych partii politycznych nie kreuje programu politycznego o specyficznych cechach regionalnych. Można mieć nadzieję, że sprawna realizacja polityki regionalnej i jej rosnący wpływ na politykę publiczną, przyczyni się do realizacji „bardzo istotnej wartości politycznej – będzie to wymuszenie na partiach politycznych, by nauczyły się produkować specyficzny dyskurs na użytek regionów i gmin” [Wódz, 2003, s. 29 i nast.].

Za kolejne z wyzwań, stojące przed decydentami politycznymi, uznać należy zapewnienie możliwości uczestnictwa polskich regionów⁵ w krajowym procesie decyzyjnym, w sprawach związanych z integracją europejską. Jest to nadal sprawa otwarta do dyskusji, mimo iż Polska jest już członkiem Unii Europejskiej. Uzyskanie członkostwa w UE nie należy bowiem wiązać tylko z zakończeniem negocjacji akcesyjnych, ale także z szeroko rozumianym „przygotowaniem instytucjonalnym państwa do uczestnictwa w tak wielkim przedsięwzięciu, jakim jest proces integracji europejskiej” [Gajda, 2005, s. 127 i 131]. Otwartym pozostaje także pytanie, na ile samorządy właściwie określiły i uwzględniły potrzeby społeczno-gospodarcze swoich regionów, czy nie następuje nadmierne rozproszenie środków finansowych kosztem ich koncentracji, czy regiony posiadają faktyczną zdolność do określania długofalowych wizji swojego rozwoju oraz czy są one zdolne do przejmowania i realizowania celów wyznaczonych na szczeblu krajowym [Grabowska-Markiewicz, Kotrański, Zielenka, 2008, s. 13].

Według Banku Światowego, w ramach wskaźnika „rządy prawa”, Polska obok Litwy, Słowacji i Włoch osiąga wciąż niską pozycję [Dzierzgwa, Sudak (red.), 2008, s. 16]. Wynik ten przekłada się bezpośrednio na skuteczność instrumentów prawa krajowego w zakresie realizacji polityki spójności. Sądę, iż nie tylko „początkowy proces rozdziału tych środków pokazał, że niektóre regulacje prawne stanowią znaczną przeszkodę w sprawnej realizacji inwestycji” [Wosik, 2008, s. 69]. Także obecnie, mimo wprowadzanych nowelizacji,

⁵ Na gruncie prawa polskiego za region należy uznać województwo. Zob. [Gajda, s. 131].

istnieją poważne bariery [zob. *Identyfikacja...*, s. 18–24], które postrzegać należy z perspektywy całego systemu prawa. P. Żuber zwraca także uwagę na zmienność instrumentów i sposobów realizacji celów wywodzonych z *acquis communautaire* [Żuber, 2004, s. 61]. Szczególnie bliska jest mi teza, że poza wymienionymi aspektami omawianego zagadnienia, proces likwidacji różnic społecznych i ekonomicznych wiąże się z „budowaniem aktywnego społeczeństwa obywatelskiego, zdolnego wziąć współodpowiedzialność za bliższe i dalsze otoczenie terytorialne – otoczenie lokalne i regionalne” [Waldziński, 2005, s. 251].

BIBLIOGRAFIA

- Dzierzgwa R., Sudak S. (red.), 2008, *Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004–2007*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Gajda A., 2005, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa.
- Grabowska-Markiewicz B., Kotrański J., Zielonka K., 2008, *Nowa koncepcja polityki regionalnej. Refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Grosse T.G., 2004, Wprowadzenie [w:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T.G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 11–30.
- Haliżak E., 2000, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych* [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 281–307.
- Identyfikacja i ocena barier w wykorzystaniu środków strukturalnych. Opracowanie wykonane przez PSDB Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Jahn J., 2008, *Wzrost gospodarczy a spójność ekonomiczna i społeczna na poziomie regionalnym w Unii Europejskiej* [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 141–158.
- Leygues J-Ch., 2004, *Przyszłość polityki spójności w Unii Europejskiej – punkt widzenia Komisji Europejskiej* [w:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T.G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 109–114.
- Madej T., 1998, *Regionalna polityka społeczno-gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, *Uzasadnienie do stanowiska Polski w sprawie polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013* [w:]

- Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T.G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 39–59.
- Orłowski W., 2004, *Ocena możliwych skutków gospodarczych udziału Polski w polityce strukturalnej Unii Europejskiej* [w:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T.G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 173–187.
- Polityka spójności po 2013 r. Pożądane kierunki reformy. Dokument problemowy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Rajkowska N., 2008, *Czy jest możliwe jednoczesne wsparcie konkurencyjności gospodarki i wyrównywanie poziomu rozwojowego poszczególnych regionów* [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 37–52.
- Sauer A., Kawecka-Wyrzykowska E., Kulesza M., 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Sługocki W., 2004, *Instrumenty kreowania i prowadzenia polityki regionalnej w Polsce* [w:] *System nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym w realiach funkcjonowania Polski w strukturach Unii Europejskiej*, red. A. Cieśliński, W. Sługocki, Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, Zielona Góra-Łagów, s. 21–34.
- Sokołowicz M., 2008, *W kierunku nowej polityki regionalnej? Rozważania nad przyszłym kształtem polityki regionalnej w Polsce* [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 7–22.
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 r. przyjęte w dniu 30 stycznia 2008 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r.), www.eur-lex.europa.eu
- Trocki M., Grucza B. (red.), 2007, *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Waldziński D., 2005, *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Wosik Ł., 2008, *Wpływ ukształtowania instytucji prawnych prawa krajowego na proces rozdziału funduszy strukturalnych. Dotychczasowe doświadczenia i wnioski na przyszłość* [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 53–76.
- Wódz J., 2003, *Między lokalnością i regionalnością a nowoczesną legitymizacją władzy lokalnej i regionalnej* [w:] *Samorząd – rozwój – integracja*, red. M. Barański, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, s. 21–30.
- www.mrr.gov.pl
- Ziomek A., 2008, *Wyzwania polityki spójności. Partnerstwo lokalne, jako instrument rozwoju regionalnego w Polsce* [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 315–334.

Żuber P., 2004, *Przyszłość polityki spójności Unii Europejskiej. Komentarz do polskiego stanowiska* [w:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T.G. Grose, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 61–71.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy proces społecznej i gospodarczej transformacji w Polsce jest już na takim etapie, aby zapewnić regionom możliwość faktycznego uczestnictwa w kształtowaniu i realizacji tych działań Unii Europejskiej, które adresowane są do regionów, jako podmiotów polityki, zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Przedmiotem rozważań pierwszej części artykułu jest pojęcie regionu jako podmiotu polityki, proces regionalizacji oraz regionalizm. Punktem wyjścia jest tu założenie, iż wraz ze wzrostem znaczenia regionu jako specyficznego podmiotu ekonomicznego, wzrasta także jego znaczenie jako podmiotu polityki krajowej oraz polityk unijnych. Wymiar regionalny eksponowany jest przede wszystkim w polityce strukturalnej, regionalnej i w polityce spójności UE, których geneza, definicje oraz cele także zostają przedstawione w niniejszym artykule. W dalszej części artykułu zaprezentowany zostaje problem polaryzacji regionalnej oraz próba określenia mocnych i słabych stron regionów polskich. Podjęta zostaje także próba oceny stopnia oddziaływania funduszy strukturalnych na polską gospodarkę. Ważną rolę w niwelowaniu różnic społeczno-gospodarczych pełni także zasada partnerstwa, stanowiąca jedną z naczelných zasad wydatkowania funduszy strukturalnych. Kolejną poruszoną kwestią jest problem konwergencji. Konwergencja jest bowiem celem polityki spójności, przede wszystkim w obszarach: społecznym i gospodarczym. Artykuł kończy się przedstawieniem podstawowych barier w realizacji polityki regionalnej oraz wyzwań stojących przed procesem jej implementacji.

Regional Policy as an Instrument for Socio-Economic Development of Polish Regions

Summary

The aim of this article is to try to answer the question if the process of social and economic transformation in Poland is at the stage which ensures that the regions are really able to participate in formation and realization of these European Union activities, which are addressed to the regions, as political entities, both on the country and European level. The first part of the article is concentrated on the concept of the region as a political entity, the process of regionalization and regionalism. A starting point here is an assumption that in line with the growth of importance of the region as a specific economic entity, its importance as a subject of national and EU policies grows as well. The regional dimension is mainly exposed in the structural and regional policy, as well as the European Union's cohesion policy, which origins, definitions and objectives are also shown in the present article. Later in this article I present the problem of regional polarization, and attempt to identify the strengths and weaknesses of the Polish regions. Then I make an attempt to assess the degree of the impact of structural funds on the Polish economy. The principle of partnership plays

also an important role in reducing socio-economic differences. It is one of the main principles of the Structural Funds spending. Another issue raised is the problem of convergence. Convergence is the objective of cohesion policy, mainly in the social and economic areas. The article ends with a presentation of the main barriers to the implementation of regional policy and the challenges facing the process of its implementation.