



УДК 332.142

**T. S. Siluk***dr nauk ekon., doc., doc. wydziału turystyki i studiów regionalnych**Brzeskiego uniwersytetu państwowego im. A. S. Puszkina**e-mail: silyukts@mail.ru***POLITYKA REGIONALNA W UNII EUROPEJSKIEJ I POLSCE**

*W artykule określone są cechy polityki regionalnej, ocharakteryzowane podstawowe modele wzrostu gospodarczego i strategie rozwoju regionalnego, systematyzowane doświadczenia związane z rozwojem regionalnym Unii Europejskiej i Polski. Autor stwierdza, że głównymi kierunkami polityki regionalnej województwa Mazowieckiego powinno być wspieranie badań naukowych i innowacyjnych sektorów gospodarki narodowej, które pozwolą regionowi spełniać wymagania nowoczesnej gospodarki.*

**Wprowadzenie**

Rozwój regionalny, a także polityka rozwoju regionu są jedną z bardzo wielu gałęzi polityki gospodarczej. W zamiarze dobrego przedstawienia mojego tematu wyjaśnię na początku czym właściwie jest polityka gospodarcza, zwana także polityką ekonomiczną. W tym celu posłużę się definicją B. Winiarskiego: «Przez politykę gospodarczą będziemy rozumieć świadome oddziaływanie władz państwowych oraz instytucji i organizacji międzynarodowych na gospodarkę – jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie i stosunki ekonomiczne» [1, s. 6]. Jednak na politykę gospodarczą można spojrzeć z innej strony, jako na konkretne zjawisko, które pojawiło się na określonym poziomie rozwoju społecznego, a ewoluując pojawiło się na terenie każdego państwa, pod tym pojęciem kryje się również dyscyplina naukowa, teoria polityki gospodarczej, nauka zajmująca się poszukiwaniem sposobu, objaśnianiem kształtowania się zjawisk. Można powiedzieć, że polityka gospodarcza to sztuka rządzenia gospodarką albo jest to świadome oddziaływanie na zjawiska gospodarcze za pomocą określonych narzędzi, służących do osiągnięcia założonych celów. Moim zdaniem trafna jest także definicja S. Kruszczyńskiego, czyli bezpośrednie kierowanie gospodarką narodową przez państwo lub pośrednie oddziaływanie państwa na funkcjonowanie i rozwój tej gospodarki.

**Polityka rozwoju regionalnego**

Polityka gospodarcza ma za zadanie realizowanie określonych celów. Są to zjawiska społeczne, gospodarcze pożądane z punktu widzenia najwyższych organów władzy państwowej i rozumiane jako kategoria historyczna – zmieniają się w czasie w miarę ewolucji typu państwa. Nawet w tym samym czasie cele te mogą być różne w poszczególnych państwach. Cele zależą od typu i formy państwa. Jeśli władze pochodzą z wyborów, to muszą realizować cele społeczeństwa, jeśli są niezależne mogą realizować co uważają za słuszne, ale to jest tylko abstrakcja, bo zawsze musiały realizować cele jakiejś grupy społecznej, od której uzyskiwały poparcie. Demokratyczne państwa wysokorozwinięte doprowadziły do poszukiwań celów gospodarczych korzystnych dla większości społeczeństwa. Nie zawsze jest to łatwe, bowiem istnieją cele ważne tylko dla pewnych grup społecznych – stąd wielość ugrupowań. Współcześnie w państwach demokratycznych konkurują dwie partie o różnych celach albo wiele partii, spośród których żadna nie ma szans na całkowite zdobycie władzy.

O cechach polityki gospodarczej decyduje też sytuacja społeczna i gospodarcza poszczególnych państw w danym czasie. Inna jest ona w ustabilizowanych, rozwijających się gospodarkach, inna – w gospodarce objętej kryzysem. Nowe cele wyłoniły się po upadku totalitaryzmu, związane są one z przechodzeniem do gospodarki rynkowej. Cele te kształtują się także pod wpływem teorii ekonomicznych.



Rozwój regionalny to rozwój gospodarczy regionów wchodzących w skład danego kraju. Celem polityki rozwoju regionalnego jest to, aby osiągnąć jak najwyższy i względnie równomierny poziom rozwoju różnych regionów kraju. W Unii Europejskiej celem polityki regionalnej jest osiągnięcie jak najbardziej równomiernego poziomu rozwoju regionów na całym terenie Unii. Problematyka pomiaru stopnia rozwoju regionalnego nie jest prosta. Problemy występują już w momencie zdefiniowania, co oznacza równomierny poziom rozwoju regionów. Według jednego punktu widzenia, oznaczać to powinno dążenie do zbliżonego poziomu PKB na mieszkańca, a zatem poziomu życia [2, s. 4]. Przykładowo, za najbardziej potrzebujące wsparcia z tego punktu widzenia uważa się w Polsce województwa «ściany wschodniej». Inny punkt widzenia mówi, że rozwój regionalny oznacza dążenie do tworzenia zbliżonych szans rozwojowych dla regionów. Region wymagający wsparcia jest to niekoniecznie region o niższym poziomie PKB na mieszkańca, ale region o słabym poziomie rozwoju kapitału ludzkiego i produkcyjnego, niedostatecznie rozwiniętej infrastrukturze, szczególnych problemach związanych z restrukturyzacją gospodarki, czy szczególnie niekorzystnych warunkach geograficznych i przyrodniczych. Przykładowo, wsparcia z tego tytułu mogą wymagać w Polsce regiony o starzejącym się przemyśle, np. Śląsk albo przeżywające problemy związane z niedostatecznym rozwojem infrastruktury i kapitału ludzkiego, np. województwo Świętokrzyskie.

Obok dwóch różnych koncepcji rozwoju regionalnego mamy też doczynienia z dwoma różnymi podejściami do polityki regionalnej, a mianowicie jest to polityka redystrybucyjna dążąca do wyrównywania dochodów i PKB na mieszkańca w drodze kierowania zasobów z regionów zamożniejszych do uboższych (np. w formie dotacji) oraz polityka rozwojowa dążąca raczej do wyrównania szans rozwojowych poszczególnych regionów, usuwając przeszkody w funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych i wspierając rozwój kapitału ludzkiego, produkcyjnego oraz infrastruktury. Problem poszukiwania sposobów i dróg prowadzących do optymalnego rozwoju gospodarczego był i jest podstawowym w naukach ekonomicznych. Ze względu na rosnące dysproporcje przestrzenne szczególne znaczenie w tych poszukiwaniach posiadają koncepcje dotyczące rozwoju regionalnego, a przede wszystkim próby określenia jego mechanizmu oraz warunków i czynników kształtujących ten proces.

Zróznicowanie przestrzenne rozwoju staje się podstawowym problemem współczesnej gospodarki. Wyrównywanie regionalnych dysproporcji rozwoju gospodarczego stanowi główny cel działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej. Nie chodzi przy tym o ograniczanie się jedynie do redystrybucji środków finansowych, ale przede wszystkim o stymulowanie rozwoju w regionach opóźnionych, nawet kosztem wolniejszego tempa wzrostu obszarów najlepiej rozwiniętych. Na gruncie ekonomii rozróżnia się dwa pojęcia wzrostu i rozwoju, które mogą dotyczyć gospodarki regionu. Wzrost gospodarczy wiąże się ze wzrostem produktu na jednego mieszkańca, natomiast rozwój gospodarczy jest pojęciem szerszym i oznacza wzrost różnych aspektów poziomu życia człowieka, z których pewne mają charakter niemierzalny [2]. Wzrost należy postrzegać, jako zmianę ilościową, rozwój natomiast obejmuje zarówno zmiany ilościowe, jak i jakościowe, które mogą być rozpatrywane w ujęciu procesowym lub celowym i które prowadzą region przez proces fazowy od niższego poziomu rozwoju do wyższego. Biorąc pod uwagę fakt występowania wzajemnych zależności między wzrostem a rozwojem należy przyjąć, że wzrost jest podstawowym warunkiem wystąpienia rozwoju gospodarczego, którego konsekwencje kształtują poziom i warunki życia mieszkańców danego regionu. Powyższe zależności uzasadniają celowość dokonania łącznego przeglądu modeli wzrostu i rozwoju regionalnego, który przeprowadzono w tym opracowaniu.

Współcześnie ekonomiści regionalni w mniejszym stopniu zajmują się tworzeniem zupełnie nowych teorii rozwoju regionalnego, a bardziej próbują optymalizować politykę



regionalną przy zastosowaniu znanych koncepcji ekonomicznych, które zmieniają i dostosowują do nowych warunków społeczno-gospodarczych. Głównym celem tych działań jest tworzenie strategii rozwoju regionalnego, które bazując na podstawach teoretycznych ekonomii rozwoju mają zapewniać optymalny rozwój regionalny, a przykładem są nowa teoria wzrostu oraz nowa geografia ekonomiczna, korzystające z doświadczeń zarówno modeli neoklasycznych, jak i modeli popytowych, stanowiące podstawę endogenicznej koncepcji polityki rozwoju regionalnego.

### **Modele wzrostu gospodarczego**

Modele neoklasyczne – pierwsze prace obejmujące swoją tematyką zagadnienia związane ze wzrostem gospodarczym – pochodzą z XVIII i XIX stuleć. W tym okresie Adam Smith (1776), Thomas Malthus (1798), David Ricardo (1817) oraz wiele lat później Frank Ramsey, Allyn Young (oboje 1928), Joseph Schumpeter (1934) i Frank Knight (1944) dostarczyli wiele elementów wykorzystywanych we współczesnych modelach wzrostu [3]. W swoich pracach analizują konkurencyjne zachowania przedsiębiorstw oraz równowagę całej gospodarki w ujęciu dynamicznym. Omawiają rolę prawa malejących przychodów w procesie akumulacji kapitału fizycznego i ludzkiego. Przedstawiają wzajemne zależności między dochodem na 1 mieszkańca a stopą wzrostu liczby ludności. Uwzględniają efekty postępu technicznego w postaci wzrostu specjalizacji pracy oraz odkrywania nowych dóbr i technologii. Wskazują, że monopolizacja może być bodźcem do rozwoju technologicznego. Modele neoklasyczne mają jedną wspólną wadę. Otóż nie wyjaśniają one dobrze długookresowego wzrostu gospodarczego, gdyż ten zależy od szeroko rozumianego postępu technicznego, który ma charakter egzogeniczny. Pożądaną własnością modelu wzrostu byłaby natomiast endogenizacja postępu technicznego tak, aby wzrost gospodarczy można było wyjaśniać w ramach modelu, a nie żeby pochodził zewnątrz. Koncepcje neoklasyczne (w swojej podstawowej postaci) nie najlepiej radzą sobie także z wyjaśnianiem różnic w poziomie dochodów między krajami. Różnice w poziomach kapitału są w rzeczywistości o wiele za małe, żeby można było mówić o wielkości kapitału fizycznego jako o przyczynie występowania różnic w dochodach [3, s. 7–11].

Model Solowa, nazywany również modelem Solowa – Swana, został stworzony przez Roberta Solowa i Trevora Swana. Stan ustalony w modelu Solowa jest stabilny. Oznacza to, że niezależnie od początkowego poziomu kapitału gospodarka zawsze będzie dochodziła do stanu ustalonego. W trakcie okresu przejściowego tempo wzrostu PKB (ogółem i na 1 mieszkańca) jest wyższe niż w stanie równowagi długookresowej, gdyż kapitał i produkcja na jednostkę efektywnej pracy rosną, a zatem we wzorach. Powyższa własność modelu Solowa, wskazująca na szybsze tempo wzrostu gospodarczego w trakcie okresu przejściowego, ma bardzo ważne znaczenie ekonomiczne. Mianowicie, model Solowa potwierdza występowanie zjawiska konwergencji (zbieżności) warunkowej. Konwergencja oznacza, że kraje słabiej rozwinięte (o niższym poziomie PKB per capita) wykazują szybsze tempo wzrostu gospodarczego niż kraje wyżej rozwinięte.

Zbieżność potwierdzona przez model Solowa jest warunkowa, gdyż występuje tylko wtedy, gdy gospodarki dążą do tego samego stanu równowagi długookresowej. Podsumowując, analiza modeli wzrostu gospodarczego obejmuje zarówno stan ustalony, który oznacza równowagę długookresową, jak i etap przejściowy, t. j. okres dochodzenia gospodarki do stanu ustalonego, który ma charakter krótkookresowy. Z przedstawionego tutaj modelu Solowa wynika, że w stanie ustalonym tempo wzrostu gospodarczego jest równe sumie tempa postępu technicznego i tempa wzrostu liczby ludności, co implikuje, że te dwie zmienne są determinantami długookresowego wzrostu gospodarczego. Niemniej jednak, model Solowa



można także zastosować do analizy czynników wzrostu w krótkim okresie. Wzrost stopy oszczędności (równej stopie inwestycji) powoduje wprowadzenie gospodarki na trajektorię okresu przejściowego i skutkuje tymczasowym przyspieszeniem tempa wzrostu gospodarczego. Oznacza to, że zgodnie z modelem Solowa zmiany stopy inwestycji są czynnikiem krótkookresowego wzrostu gospodarczego. W podobnych kategoriach można analizować większość pozostałych modeli wzrostu gospodarczego.

Model Ramseya zawdzięcza swą nazwę Frankowi Ramseyowi, brytyjskiemu ekonomście, który w 1928 r. opublikował artykuł o optymalnym poziomie oszczędności. Ujęcie Ramseya zostało rozwinięte przez Davida Cassa i Tjallinga Koopmansa (1965) i dlatego nosi również nazwę modelu Ramseya – Cassa – Koopmansa [3]. Główna różnica między modelem Ramseya a modelem Solowa dotyczy kształtowania się stopy oszczędności. Stopa oszczędności, która w teorii Solowa była egzogeniczna, w podejściu Ramseya kształtuje się endogenicznie na podstawie decyzji optymalizacyjnych podejmowanych przez maksymalizującą użyteczność gospodarstwa domowe.

Model Diamonda – w przeciwieństwie do prac Solowa i Ramseya – charakteryzuje się skończonym horyzontem czasowym i uwzględnia zmiany demograficzne. Modele takie, określane także jako OLG (ang. *overlapping-generations models*), powstały dzięki pracom Paula Samuelsona (1958) i Petera Diamonda (1965). Podejście Samuelsona różni się od przedstawionej tutaj koncepcji Diamonda tym, że nie obejmuje akumulacji kapitału. Model Diamonda uwzględnia zmiany demograficzne: rodzą się wciąż młode pokolenia (jednostki), a stare ciągle odchodzą. Gospodarstwa domowe żyją przez dwa okresy. W pierwszym okresie ich członkowie są młodzi, pracują, osiągają dochód, który dzielą między bieżącą konsumpcją i oszczędnością. Oszczędności powiększone o odsetki służą do finansowania konsumpcji w drugim okresie, kiedy ludzie są starzy i nie pracują. Pomimo powyższych modyfikacji, model Diamonda podobnie jak modele Solowa i Ramseya wyjaśnia długookresowy wzrost gospodarczy i dlatego jest zaliczany do modeli neoklasycznych.

Wraz z nadejściem na początku lat 70. XX w. kryzysu związanego z podwyżkami cen ropy naftowej i wywołaną tym zmianą dotychczasowych trendów rozwojowych wielu gospodarek zachodnich, teoria wzrostu zeszła na drugi plan obszarów zainteresowań ekonomistów. Przełom nastąpił dopiero w 1986 r. wraz z artykułem Paula Romera (1986), inicjującym erę endogenicznych modeli wzrostu gospodarczego [3]. Modele endogeniczne – jak sama nazwa wskazuje – wyjaśniają wzrost gospodarczy w sposób endogeniczny, t.j. w ramach modelu. Cecha ta stanowi przeciwieństwo neoklasycznej teorii wzrostu, gdzie długookresowy wzrost zależał od egzogenicznego postępu technicznego, wprowadzonego do modelu wraz z innymi założeniami. Osiągnięcie endogenicznego wzrostu gospodarczego jest możliwe dzięki odejściu od neoklasycznej funkcji produkcji, zakładającej malejące przychody z odtwarzalnych czynników produkcji. W grupie modeli endogenicznych występują co najmniej stałe przychody z takich czynników.

Model Romera różni się od modeli neoklasycznych tym, że nie zakłada występowania malejących przychodów z odtwarzalnych czynników produkcji. Wprost przeciwnie, wiedza, jako jedyny odtwarzalny czynnik wytwórczy, wykazuje rosnące przychody na poziomie całej gospodarki. Uzasadnieniem przyjęcia tego założenia jest to, że wiedza, która powstaje dzięki inwestycjom pojedynczych przedsiębiorstw, może rozprzestrzeniać się nieograniczenie w całej gospodarce i tym samym może być wykorzystywana przez wszystkie przedsiębiorstwa bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów. Powyższy mechanizm rozprzestrzeniania się wiedzy jest określany angielskim terminem *learning-by-doing*, co oznacza naukę (czyli nabywanie wiedzy) przez praktykę. Koncepcja *learning-by-doing* i założenie o występowaniu rosnących przychodów nawiązują do pracy Arrowa z 1962 r. Dzięki rosnącym przy-





chodom model Romera pozwala osiągnąć nieograniczony, coraz szybszy wzrost gospodarczy, bez uwzględniania zmiennych rosnących w egzogenicznym tempie.

Model Rebelo – podobnie jak ujęcie Lucasa – zaliczany jest do dwusektorowych modeli wzrostu gospodarczego, które uwzględniają kapitał w podziale na kapitał fizyczny i kapitał ludzki. Omawiany w niniejszym artykule model został przedstawiony w artykule Sergio Rebelo (1991), w którym autor wykorzystał endogeniczne teorie wzrostu do pokazania, że działania państwa w dużym stopniu wyjaśniają różnice w tempie wzrostu gospodarczego między krajami [4]. Podejście Rebelo jest bardzo podobne do wcześniej omówionego modelu Lucasa. Różni się od swojego poprzednika w dwóch aspektach. Po pierwsze, w modelu Rebelo nie występują efekty zewnętrzne i związane z tym rosnące przychody na poziomie całej gospodarki. Po drugie, w akumulacji kapitału ludzkiego jest również wykorzystywany kapitał fizyczny, a nie – jak w modelu Lucasa – tylko kapitał ludzki.

### Typy strategii rozwoju

**Strategia liberalna** (monetarystyczna lub ortodoksyjna). Dąży ona do poprawienia alokacji zasobów dzięki zdaniu się na mechanizmy rynkowe oraz wskazówki, które one daje. Jej głównym polem zainteresowania są zagadnienia mikroekonomiczne. Ogromną rolę przypisuje sektorowi prywatnemu, a jej skrajne warianty przypominają zasady leseferyzmu. Nacisk kładziony jest na politykę pieniężną i budżetową oraz na reformy finansowe. Jej cele to: stabilizacja gospodarki, poprawa alokacji zasobów, dobre funkcjonowanie rynków, sprzyjanie wysokiemu poziomowi oszczędzania, zapewnienie bardziej efektywnego wykorzystania kapitału.

**Strategia gospodarki otwartej** podobnie jak strategia liberalna uwagę skupia na rynkowej alokacji zasobów, czy też na sektorze prywatnym. Najważniejsze znaczenie przypisuje eksportowi. W strategii tej usiłuje się uzyskać korzyści komparatywne oraz wzrost stopy oszczędności, co przyspiesza akumulację kapitału, a tym samym wzrost. Strategia ta opowiada się za aktywną rolą państwa.

**Strategia industrializacji** nacisk kładzie na ekspansję sektora przetwórczego. Jej celem jest podwyższenie stopy wzrostu gospodarczego, co można osiągnąć przez: rozwój produkcji dóbr przetwórczych, rozwijanie przemysłu dóbr kapitałowych oraz proeksportową orientację sektora przetwórczego. Opowiada się za interwencją władz publicznych.

**Strategia rozwoju rolniczego («zielonej rewolucji»)**. Dąży ona do osiągnięcia wzrostu produkcji rolnej. Kluczem do jej osiągnięcia jest postęp techniczny, co wiąże się z wprowadzaniem wysoko wydajnych kultur rolnych. Jest ona głównie stosowana w krajach Trzeciego Świata.

**Strategia redystrybucji**. Jej celem jest poprawa podziału dochodu i bogactwa. Zaleca ona tworzenie miejsc pracy, redystrybucję części wzrostu dochodu narodowego na rzecz najuboższych, zwracanie uwagi na potrzeby podstawowe [2].

Dlaczego niektóre kraje rozwijają się szybciej od innych? Wydawać by się mogło, że na to pytanie nie ma właściwej odpowiedzi. Okazuje się jednak, że tempo rozwoju gospodarczego danego kraju zależy od rodzaju dominującej formy kapitalizmu. A biorąc pod uwagę definicję, głoszącą, iż kapitalizm to system ekonomiczny opierający się na własności prywatnej, rozwiązanie kwestii dynamiki rozwoju jest jednoznaczne: rozwój ten uzależniony jest wyłącznie od dochodów i majątków obywateli poszczególnych państw. Zgodnie z definicją, kapitalizm to system gospodarczy opierający się na zasadach wolnego obrotu towarami i usługami, wolnej konkurencji między podmiotami oraz wolnego obrotu kapitałem i środkami produkcji. Kapitalizm zależy od rozwiniętego systemu finansowego. Najważniejsze instytucje finansowe w systemie kapitalistycznym to banki i giełdy. Kapitalizm wymaga stabilnego pieniądza.



W krajach z wiarygodną polityką monetarną jest to waluta lokalna. Nigdzie na świecie nie ma systemu w pełni kapitalistycznego, jest on w stanie stałego zagrożenia przez interwencję państwową. Państwo stale próbuje ograniczać dominację kapitalizmu poprzez ograniczenia obrotu kapitałowego, przez kontrolę państwa nad systemem bankowym, nierówne traktowanie podmiotów przez prawo, w szczególności różne opodatkowanie, koncesje, zezwolenia, monopole państwowe, różne ograniczenia w wolnym obrocie towarami i usługami, biurokrację, interwencjonizm i protekcjonizm. Agresywna polityka państwa wobec kapitalizmu jest często nieuzasadniona ze względu na fakt, iż to właśnie kapitalizm jest gwarantem dynamicznego rozwoju gospodarczego. Historia jednak zna przypadki, w których państwa niszczyły dobrze rozwijającą się gospodarkę przez złe ustawy, czy też doprowadzały swoją polityką do destabilizacji systemu finansowego. Taka postawa może przyczynić się nie tylko do wewnętrznego kryzysu w danym państwie, ale nawet do poważnych kryzysów gospodarczych na skalę światową, takich jak Wielki Kryzys w latach 1929–1933. Kryzys został przezwyciężony dopiero po odrzuceniu polityki zarządzania zgodnie z zasadami klasycznej ekonomii.

### **Polityka rozwoju regionu w Unii Europejskiej**

Choć UE należy do najbogatszych regionów na świecie, to w samej Unii istnieją zasadnicze różnice w poziomie dobrobytu, zarówno między państwami członkowskimi, jak i między regionami wewnątrz poszczególnych krajów. Najzamożniejsze państwo, czyli Luksemburg, jest ponad siedmiokrotnie bogatsze niż Rumunia czy Bułgaria – najbiedniejsi i najmłodszy członkowie UE. Jednak dynamiczne efekty członkostwa w UE, połączone z energiczną i właściwie ukierunkowaną polityką inwestycji, mogą przekładać się na konkretne wyniki. Unijna polityka rozwoju regionalnego ma: pomóc regionom w pełni wykorzystać swój potencjał, poprawić konkurencyjność i poziom zatrudnienia na szczeblu regionalnym dzięki inwestycjom w obszarach o dużym potencjale wzrostu, co zapewni wartość dodaną całej UE oraz ma jak najszybciej zbliżyć do średniej unijnej poziom dobrobytu w państwach, które przystąpiły do UE od 2004 r. Różnice między regionami mogą wynikać m.in. z długofalowymi zaległościami związanymi z oddaleniem geograficznym lub słabym zaludnieniem, niedawnymi przemianami społecznymi i gospodarczymi, dziedzictwem gospodarki centralnie planowanej, połączenia tych i innych czynników. Skutki takich trudności często przejawiają się:ubożeniem społeczeństwa, niską jakością szkolnictwa, wysoką stopą bezrobocia, niewydolnością infrastruktury.

### **Strategie dla Polski**

Rada Ministrów przyjęła «Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie» (KSRR), t.j. kompleksowy średniookresowy dokument strategiczny odnoszący się do prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w ujęciu wojewódzkim, którego przygotowanie przewiduje Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności [5].

Dokument ten określa cele i priorytety rozwoju Polski w wymiarze terytorialnym, zasady i instrumenty polityki regionalnej, nową rolę regionów w ramach polityki regionalnej oraz zarys mechanizmu koordynacji działań podejmowanych przez poszczególne resorty. KSRR wprowadza szereg modyfikacji sposobu planowania i prowadzenia polityki regionalnej w Polsce, a wraz z nimi różnych polityk publicznych mających największy wpływ na osiągnięcie celów określonych w stosunku do terytoriów. Wiele propozycji dotyczy zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie i obejmuje zagadnienia współpracy, koordynacji, efektywności, monitorowania i ewaluacji. KSRR zakłada także dalsze wzmacnianie roli regionów



w osiągnięciu celów rozwojowych kraju i w związku z tym zawiera propozycje zmian roli samorządów wojewódzkich w tym procesie oraz modyfikacji sposobu udziału w nim innych podmiotów publicznych. Polityka regionalna jest w nim rozumiana szerzej niż dotychczas – jako interwencja publiczna realizująca cele rozwojowe kraju przez działania ukierunkowane terytorialnie, a których głównym poziomem planowania i realizacji pozostaje układ regionalny. Szczegółowe propozycje rozwiązań dotyczą:

1) odejścia od postrzegania polityki regionalnej wyłącznie przez zróżnicowania przestrzenne mierzone na poziomie regionów na rzecz wykorzystania potencjałów endogenicznych terytoriów dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności;

2) odejścia od podziału na polityki inter- i intraregionalną, na rzecz jednej, wspólnej polityki (ze wspólnymi celami) określającej cele w odniesieniu do terytorium dla wszystkich podmiotów publicznych, każdy z tych podmiotów realizuje inne zadania zgodnie ze sferą swojej kompetencji;

3) stymulowania konkurencyjności w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej, jak również wspomaganie rozprzestrzeniania procesów rozwoju z ośrodków najszybciej rozwijających się na pozostałe obszary kraju;

4) większej efektywności działań w ramach polityki regionalnej przez skoncentrowanie interwencji polityki regionalnej na wybranych obszarach tematycznych i przestrzennych (obszarach strategicznej interwencji);

5) wprowadzenia kompleksowego systemu integracji i koordynacji polityk publicznych mających istotny wpływ terytorialny z celami polityki regionalnej określonych dla poszczególnych terytoriów;

6) wprowadzenia nowych instrumentów partnerstwa i koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie – kontraktu terytorialnego;

7) racjonalizacji systemu zarządzania i finansowania polityk publicznych przez określenie najbardziej efektywnego poziomu dostarczania usług publicznych;

8) zwiększenia efektywności polityki regionalnej m.in. przez szerokie zastosowanie zasady warunkowości i mechanizmów konkurencji w dostępie do środków publicznych jako nagrody opartej o realizację założonych wskaźników rzeczowych;

9) przemodelowania systemu finansowania polityki regionalnej przez oparcie go o wieloletni plan finansowy i kontrakty terytorialne [5].

Okres obowiązywania KSRR wyznaczony jest do 2020 r. Taki horyzont czasowy pozwoli na wdrożenie wielu proponowanych instrumentów i jednocześnie obejmie całą przyszłą perspektywę finansową UE, co będzie miało podstawowe znaczenie w sposobie wykorzystywania środków Unii Europejskiej w ramach koncepcji nowej polityki regionalnej zawartej w tym dokumencie.

Pierwszy etap prac nad KSRR objął próbę zidentyfikowania najważniejszych problemów aktualnego systemu polityki regionalnej w Polsce oraz potencjalnych obszarów do refleksji. Przede wszystkim skoncentrowano się na aspektach krajowej polityki regionalnej. Refleksji poddano następujące najważniejsze obszary charakteryzujące politykę regionalną: określenie miejsca polityki regionalnej państwa w polityce rozwoju; znalezienie kompromisu między polityką wyrównywania i polityką konkurencyjności; wykorzystanie know-how europejskiej polityki spójności we wszystkich obszarach krajowej polityki regionalnej; trudności w zapewnieniu koordynacji polityki regionalnej z polityką przestrzenną; brak wyrazistej specyfiki potrzeb i uwarunkowań regionalnych w Regionalnych Programach Operacyjnych; niepełny proces decentralizacji systemu polityki rozwojowej, w tym polityki regionalnej, konieczność zdefiniowania nowych ról uczestników polityki regionalnej i powiązań instytucjonalnych; słabość koordynacji działań podejmowanych na szczeblu centralnym i regionalnym;



niedookreślony zakres i granice polityki rozwojowej na poziomie sektorowym i regionalnym; brak systemowego monitorowania i analizowania zmian sfery realnej w przekrojach terytorialnych jako skutek działań polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej; brak dokumentu programującego politykę regionalną państwa; niewystarczająca troska o efektywność instrumentów polityki regionalnej; potrzeba nowego spojrzenia na kontrakty wojewódzkie oraz weryfikacji palety instrumentów polityki regionalnej; weryfikacja podejścia do problematyki obszarów wiejskich.

Równolegle do prac nad dokumentem problemowym skierowano do urzędów marszałkowskich oraz resortów właściwych badania ankietowe na temat pożądaných kierunków zmian polityki regionalnej państwa. Ich celem było rozpoczęcie oraz ukierunkowanie dyskusji nad nowym modelem polityki rozwoju regionalnego, widzianym z różnych perspektyw. Ankietę skierowaną do urzędów marszałkowskich podzielono na siedem, a do ministerstw na pięć następujących bloków tematycznych.

Wnioskiem z wyrażonych w ankietach stanowisk była potrzeba dalszych prac, przy ścisłej współpracy wszystkich regionów oraz ministerstw, by możliwe było wypracowanie wspólnego i satysfakcjonującego wszystkie strony rozwiązania w odniesieniu do poszczególnych kwestii problemowych. W tym celu MRR powołało tematyczne grupy robocze, których zadaniem było wypracowanie projektu koncepcji w następujących obszarach: cele i zasady polityki regionalnej państwa, najefektywniejszy zakres podziału kompetencji w ramach realizacji polityki rozwoju (podział polityki rozwoju sektor/region, linia demarkacyjna, efektywny poziom dostarczania dóbr), *multi-level governance* oraz finansowanie polityki regionalnej, efektywność polityki regionalnej, weryfikacja instrumentów polityki regionalnej w tym kontraktów wojewódzkich. Do prac w grupach zaproszeni zostali przedstawiciele urzędów marszałkowskich (to im powierzono pełnienie funkcji ich przewodniczących) oraz przedstawiciele właściwych resortów i Kancelarii Premiera Rady Ministrów.

### **Strategia rozwoju województwa Mazowieckiego**

W 2011 r. sfinalizowano proces okresowego monitoringu realizacji strategii. Jednym z podstawowych wniosków płynących z raportu z monitoringu był fakt, iż w ciągu 5 lat, które upłynęły od uchwalenia poprzedniej wersji podstawowego wojewódzkiego dokumentu strategicznego, zasadniczym zmianom uległy uwarunkowanie gospodarcze i prawne. W dziedzinie gospodarki widoczne są w wyraźnym wzroście wskaźnika PKB per capita w województwie względem średniej unijnej (przekroczenie poziomu 75 %), przy równoczesnym wzroście dystansu oddzielającego Warszawę od średniej wojewódzkiej. Oznacza to, iż aby utrzymać spójny i zrównoważony rozwój całego regionu należy w większym stopniu wzmacniać procesy dyfuzji impulsów rozwojowych na obszary wiejskie oraz poza metropolitarne. Zmiany w otoczeniu prawnym miały miejsce zarówno na poziomie europejskim, krajowym, jak i regionalnym.

Unia Europejska przyjęła nową strategię zatytułowaną «Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu» [6]. Wskazuje ona nowe wyzwania, którym muszą stawić czoła wszystkie Państwa Członkowskie, jak też regiony, które się na nie składają. Na poziomie krajowym najbardziej istotnym nowym dokumentem z punktu widzenia województw jest Krajowa strategia rozwoju regionalnego wyznaczająca kierunki rozwoju regionów, zasady gospodarowania środkami oraz pociągająca za sobą obowiązek aktualizacji strategii wojewódzkich. Opracowywane są 8 innych strategii sektorowych, średnio- i długookresowa strategia rozwoju kraju, jak też koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Wreszcie, wśród dokumentów, do których należy dostosować nową strategię rozwoju województwa jest wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego, decyzję o aktualizacji jego podjął Sejmik uchwałą 166/10 już w październiku 2010 r.





Rozwój regionalny jest determinowany przez wiele czynników, spośród których część ma charakter zmiennych niezależnych od woli Samorządu Województwa. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji geopolitycznej na świecie, skali i tempa globalizacji gospodarki, krajowych i unijnych rozwiązań prawno-systemowych. Sytuacja makroekonomiczna, stan gospodarki i poziom rozwoju, zarówno Polski jak i wszystkich krajów europejskich, w dużej mierze będzie zależał od tego, czy są one w stanie sprostać wzmożonej konkurencji oraz wyzwaniom cywilizacyjnym. Istotną rolę odgrywać będą priorytety rozwojowe przyjęte przez Unię Europejską polityki strukturalne, silnie determinujące kierunki rozwoju poszczególnych krajów i położonych w nich regionów. Równie ważny wpływ na sytuację poszczególnych polskich regionów będzie miała polityka gospodarcza, finansowa, społeczna i regionalna państwa, a także przestrzenna alokacja czynników regionotwórczych w relacjach krajowych i europejskich.

W świetle powyższych uwag, sprawą kluczową staje się pytanie, jaki będzie wpływ tych zewnętrznych czynników na szeroko rozumiany rozwój regionalny? Czy będzie dochodziło do dalszego pogłębiania się różnic pomiędzy najbardziej rozwiniętymi europejskimi regionami, bądź będzie stosowana polityka równoważenia rozwoju, w wyniku jej regiony otrzymają nowe impulsy rozwojowe, warunkujące ich restrukturyzację? Jak będzie się kształtował podział środków unijnych i jaka będzie efektywność ich wykorzystania? Także od wyboru celów strategicznych Unii Europejskiej będą zależały kierunki rozwoju województwa Mazowieckiego [7]. Zmiany na Mazowszu w dużym stopniu będą zależę od stopnia przygotowania władz oraz istnienia szeroko rozwiniętego *capacity building*, zdolnego do dokonania przeobrażeń. Należy brać także pod uwagę możliwość wystąpienia czynników destabilizujących rozwój regionu. Powszechnie stosowaną metodą antycypowania przyszłości w warunkach niepewności jest podejście scenariuszowe. W związku z tym dla potrzeb niniejszej Strategii zostały opracowane trzy scenariusze: realistyczny, optymistyczny i pesymistyczny. Pełnią oni rolę ramowego układu odniesienia dla sformułowania wizji rozwoju Mazowsza.

Scenariusz pesymistyczny, umownie nazwany «Przebrane Mazowsze» jest prognozą ostrzegawczą, która wskazuje na możliwość zaistnienia splotu negatywnych czynników, uniemożliwiających bądź utrudniających realizację zamierzonych celów. Rolą tego scenariusza jest ukazanie województwa Mazowieckiego w kontekście niesprzyjającej koniunktury a zarazem wskazanie kierunków działań, które w przypadku jego zaistnienia byłyby najbardziej pożądane. Scenariusz ten pełni rolę swego rodzaju «wyjścia awaryjnego». Opracowanie scenariusza «Triumfującego Mazowsza» miało na celu pobudzenie aspiracji oraz dążeń do większego zaangażowania na rzecz dokonania przeobrażeń województwa. Wskazując na szanse oraz możliwości rozwojowe, które dzisiaj wydają się być mało realne, scenariusz ten pobudza oraz ukierunkowuje dyskusję o nowych ideach i rozwiązaniach, a w związku z tym może on pełnić rolę «samorealizującej się przepowiedni». Spójny układ zamierzeń rozwojowych województwa Mazowieckiego tworzą w odpowiedniej hierarchii: wizja rozwoju regionu, misja i cel nadrzędny, a następnie urzeczywistniające je cele strategiczne, pośrednie i kierunki działań. Zgodnie z metodologią programowania strategicznego koncepcja ta opiera się na założeniu, iż główne zamierzenia strategiczne są uszczegóławiane na niższych poziomach poprzez wiązki celów i działań [8].

Przyjęta konstrukcja części strategicznej dokumentu w postaci «drzewa celów» zapewnia przejrzysty układ postulatowo-wykonawczy Strategii. Opiera się na rozbudowanych wiązках celów, a w ich ramach działaniach/zadaniach, których realizacja w określonym zakresie i horyzoncie czasowym, poprzez efekt synergiczny, przyczyni się do osiągnięcia celów Strategii na poziomie pośrednim, strategicznym i nadrzędnym, a docelowo do urzeczywistnienia wizji rozwoju województwa.



### Podsumowanie

Chcąc sprostać wymogom nowoczesnej gospodarki oraz wyzwaniom cywilizacyjnym, należy rozwijać najbardziej konkurencyjne jej elementy. Biorąc pod uwagę obecny potencjał rozwojowy i innowacyjny Mazowsza, należy wspierać dotychczasowe obszary i dziedziny nauki i rozwijać nowe, zgodnie ze światowymi trendami w zakresie badań naukowych. W oparciu o Krajowy Program Ramowy, wyznaczający strategiczne obszary badawcze oraz na podstawie propozycji zgłoszonych przez środowiska naukowe podczas konsultacji zapisów Strategii, określono wiodące na Mazowszu dziedziny nauki i kierunki badań. Ich rozwój, zwłaszcza rych o charakterze interdyscyplinarnym z zakresu info-, techno- i biowzmocni konkurencyjność i innowacyjność regionu, przyczyniając się do realizacji założonych w Strategii celów i wizji. Opracowane zestawienie ma formułę otwartą, co umożliwi dostosowywanie jego zakresu do zmieniających się uwarunkowań. Dalsze dookreślenie niniejszej listy w sferze innowacyjnej zawiera Regionalna Strategia Innowacji.

### LISTA WYKORZYSTANYCH ŹRÓDEŁ

1. Winiarski, B. *Polityka gospodarcza* / B. Winiarski. – Warszawa : PWN, 2006. – 234 s.
2. Krzuszczyński, S. *Planowanie gospodarki narodowej i elementy polityki ekonomicznej* / S. Krzuszczyński. – Warszawa, 2014. – 267 s.
3. Bartkowiak, R. *Historia myśli ekonomicznej* / R. Bartkowiak. – Warszawa : Pol. Wydaw. Ekon., 2003. – 344 s.
4. Неоклассические модели экономического роста [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://vuzlit.ru/821340/neoklassicheskie\\_modeli\\_ekonomicheskogo\\_rosta](https://vuzlit.ru/821340/neoklassicheskie_modeli_ekonomicheskogo_rosta). – Дата доступа: 17.09.2019.
5. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* [Dokument elektroniczny]. – Tryb dostępu: <https://dochot.net/document/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego-2010-2020-regiony-miasta-obszary-wiejskie>. – Data wejścia: 11.10.2019.
6. *Новая европейская стратегия «Европа-2020»* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://eulaw.ru/content/novaya-evropejskaya-strategiya-evropa-2020/>. – Дата доступа: 17.09.2019.
7. *Fundusze europejskie* [Dokument elektroniczny]. – Tryb dostępu: [http://www.fundusze-europejskie.gov.pl/sloownik/Strony/Polityka\\_rozwoju\\_wojewodztwa\\_regionu.aspx](http://www.fundusze-europejskie.gov.pl/sloownik/Strony/Polityka_rozwoju_wojewodztwa_regionu.aspx). – Data wejścia: 12.10.2019.
8. *System zarządzania rozwojem* [Dokument elektroniczny]. – Tryb dostępu: [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_rozwoju/system\\_zarzadzania\\_rozwoiem/Strony/System\\_zarzadzania\\_rozwojem.aspx](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwoiem/Strony/System_zarzadzania_rozwojem.aspx). – Data wejścia: 13.10.2019.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 19.10.2019

### **Siluk T. S. Regional Policy in the European Union and Poland**

*In the article, the author defines the essence of regional policy, characterizes the main models of economic growth and regional development strategies, and systematizes the development experience of the European Union and Poland. The author comes to the conclusion that the support for scientific research and innovative sectors of the national economy should become the main directions in regional politics of Mazovetski voivodship, which allows the region to meet the requirements of the modern economy and the challenges of civilization.*