

Spis treści

Wprowadzenie 7

- 1. Miejsce i rola regionów we współczesnej gospodarce w aspekcie globalizacji 15**
 - 1.1. Regiony wobec globalizacji 15
 - 1.2. Integracja regionów w procesie globalizacji 41
 - 1.3. Konwergencja a dywergencja 51
 - 1.4. Współczesny wymiar polityki spójności a dążenie do konwergencji 59

- 2. Polityka regionalna w procesach integracyjnych Unii Europejskiej 89**
 - 2.1. Ewolucja polityki regionalnej Unii Europejskiej 89
 - 2.2. Koncepcje regionu we wspólnej polityce regionalnej 108
 - 2.3. Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów europejskich 118
 - 2.3.1. Teoretyczne przesłanki kształtowania zróżnicowań w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego 118
 - 2.3.2. Dysproporcje rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach Unii Europejskiej 126
 - 2.4. Kształt wspólnej polityki regionalnej w nowej perspektywie 141

- 3. Proces dostosowawczy polskiej polityki regionalnej do wytycznych Unii Europejskiej 154**
 - 3.1. Geneza polityki regionalnej w Polsce 154
 - 3.2. Uwarunkowania polityki regionalnej Polski 166
 - 3.3. Polska w drodze do wspólnej polityki regionalnej 175
 - 3.3.1. Programowe uwarunkowania procesu dostosowawczego 175
 - 3.3.2. Rozkład terytorialny wsparcia ze środków pomocy okołoaeksyjnej Unii Europejskiej dla Polski 183
 - 3.4. Problem dysproporcji w rozwoju polskich regionów 205

- 4. Realizacja wspólnych ram polityki regionalnej w Polsce w latach 2007-2013 216**
 - 4.1. Zakres podmiotowy polityki regionalnej w Polsce 216
 - 4.2. Podstawy programowe polityki regionalnej państwa 229

| | | |
|-----------|--|------------|
| 4.3. | Planowanie strategiczne w regionach | 244 |
| 4.4. | Programy regionalne w Polsce | 256 |
| 5. | Perspektywy polityki regionalnej w Polsce | 268 |
| 5.1. | Nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce | 268 |
| 5.2. | Wprowadzanie efektywnej gospodarki regionalnej przez konkurencyjność regionów w warunkach globalizacji | 276 |
| 5.3. | Scenariusze polityki regionalnej w Polsce | 287 |
| | Zakończenie | 298 |
| | Załączniki | 305 |
| | Literatura | 320 |
| | Spis rysunków | 343 |
| | Spis tabel | 345 |
| | Spis załączników | 346 |
| | Summary | 347 |

Wprowadzenie

Wyzwanie dla gospodarki światowej stanowią zachodzące w niej procesy, których kategoria, liczebność i jakość zmieniają się wraz z trwałością systemów społeczno-ekonomicznych, warunkami, determinantami historycznymi, szybkością perturbacji zachodzących w gospodarce. W gospodarce światowej XXI wieku priorytetowe znaczenie zyskuje triada globalizacja – integracja – regionalizacja. Pełnię zależności między tymi procesami trudno do końca zidentyfikować. W przekroju gospodarek nasilają się procesy zacieśniające współpracę w celu uniknięcia negatywnych konsekwencji postępującej globalizacji, czego przykładem jest integracja. Efekty globalizacji są widoczne na różnych szczeblach, w ujęciu korporacyjnym i lokalizacji inwestycji, wpływa ona na rynki regionalne i ich ewolucję. W procesie integracji regiony zyskują przewagę silnego podmiotu na rynku, który może aktywnie reagować na następstwa globalizacji, a nawet podejmować próbę wpływania na nie bądź symbiotycznego współistnienia.

Procesy globalizacji i integracji, w tym integracji regionalnej, zachodzą jednocześnie w różnym tempie i na różnych etapach, a ich intensywność działania rozkłada się w niejednorodny sposób w przestrzeni społeczno-gospodarczej. Złożoność relacji między integracją regionalną a pozostałymi procesami podkreśla znaczenie regionalizacji w gospodarce światowej. Razem procesy te kreują nowe typy połączeń i rozbieżności w układzie społeczno-gospodarczym, przy czym dochodzi do zjawiska jednoczesnego wykluczania się tych procesów i wzmacniania. Regionalizacja stanowi w tym przekroju ważne ogniwo w procesie globalizacji, które funkcjonuje jako akcelerator, katalizator lub pośrednik. W literaturze fachowej relacje na styku globalizacja – integracja – regionalizacja są szeroko omawiane. Rozważania na ten temat prowadzą do wniosku, że w obecnych warunkach (na początku drugiej dekady XXI wieku) są to procesy nieuchronnie zachodzące w gospodarce światowej. W długim okresie przyczyniają się one do ewidentnego przegrupowania zasobów pracy i kapitału. Zazębianie się tych procesów wymaga skupienia zarządzania gospodarkami narodowymi na odnalezieniu ścieżki własnego rozwoju społeczno-gospodarczego, spójnej ze strukturami organizacji, których są one członkami. Zarówno indywidualne modele polityki regionalnej, jak i modele zintegrowanego ugrupowania powinny zakładać pewien stopień elastyczności, który ułatwi oraz urealni ich działanie w dobie nieprzewidywanych zmian, wynikających, np. z kryzysu gospodarki światowej.

Ekspansywność procesu globalizacji we współczesnym świecie determinuje ewolucję w podejściu do zagadnień z nim związanych. Staje się to widoczne w wielu przekrojach, lecz z punktu widzenia połączeń tworzonych na styku globalizacja – integracja – regionalizacja jednym z najważniejszych obszarów wydaje się być prze-

strzeń polityki regionalnej. Kierunek przekształceń we wspólnej polityce regionalnej łączy politykę regionalną z polityką spójności i polityką rozwoju, stosując szerokie ujęcie rozwiązywanych problemów i realizowanych zadań. Nowa polityka regionalna w Polsce w XXI wieku zmienia w znaczny sposób swoje oblicze, co nie oznacza odcięcia się od dotychczasowych kierunków i priorytetów, jednak w dużym stopniu są one inaczej pojmowane lub zmienione. Kreowana polityka regionalna rewaloryzuje podejście do podlegającego tej dziedzinie podmiotu i przedmiotu. Nowy paradygmat polityki regionalnej odcina się od procesu ciągłego wspierania przestrzeni słabiej rozwiniętych, opierając się na ośrodkach intensywnego rozwoju (miastach, aglomeracjach, metropoliach) w przenikaniu impulsów rozwoju do otoczenia. Obecnie szybko wzrasta znaczenie ośrodków intensywnego rozwoju w polityce rozwoju kraju, w tym w polityce regionalnej. Usieciowienie połączeń między tymi podmiotami stwarza efekty synergii, rozkładające się w obszarze centralnym i w przestrzeni otoczenia. Sieć połączeń tworzy w makroekonomicznym ujęciu złożony model zależności, które dystansują daną przestrzeń od makrootoczenia. Wspomaganie otoczenia rozszerza strefę wpływu ośrodka rozwoju, wyrównując poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w szerszym promieniu. Efekty synergii w usieciowieniu ośrodków rozwoju wynikają ze wzajemnego uczenia się, czerpania z doświadczeń i współpracy oraz przekładają się na zależności kreowane przez regiony, a także powiększają skuteczność przedsięwzięć. Regiony uczą się wzajemnie, wykorzystując w tym celu zasoby endogeniczne i egzogeniczne, w tym szczególnie jakość zasobu ludzkiego i związki z otoczeniem. Kierunki priorytetowe w gospodarce regionów wiążą się w jedną wiązkę celowo skierowaną na nowe inwestycje wnoszące kapitał, technikę, technologię, czynnik innowacji, wiedzę, B+R, informacje oraz wyznaczenie specyficznej ścieżki rozwoju społeczno-gospodarczego.

Poszukiwanie nowego modelu polityki regionalnej w Polsce to proces złożony, w którym nakładają się zróżnicowane układy administracyjno-kompetencyjne, strefy wpływów ośrodków wzrostu, postawy podmiotów oraz zdywersyfikowany wypracowany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Ścieżka określająca wskazania i wytyczne weryfikacji wypracowanego modelu jest zmienna w czasie, wobec czego należy dokonać analizy retrospektywnej w krótkim i długim okresie, bieżącego wnioskowania oraz badania prospektywnego, które przedstawi potencjalne możliwości, zachowania i dostępne narzędzia w obszarze polityki regionalnej. Przeprowadzona analiza posiłkuje się złożonością czasu i przestrzeni.

Złożoność zagadnień poruszanych w pracy powoduje, że dla uporządkowania prowadzonej analizy sformułowano kilka istotnych pytań badawczych, na które w miarę realizacji pracy próbuje się uzyskać odpowiedzi, tj.:

- Czy polityka regionalna UE w obecnej sytuacji może być kontynuowana bez zmian w turbulentnej gospodarce globalnej?
- Jakie są uwarunkowania tworzenia nowego modelu polityki regionalnej w Polsce?
- Jaki jest stan przygotowań i kierunek polityki regionalnej w okresie programowania 2014-2020 oraz po tym czasie?

- Jaki zakres spójności UE jest zasadny i czy dążenie do ortodoksyjnie pojmowanej spójności powinno być celem generalnym ugrupowania?
- Czy dekompozycja celów polityki regionalnej w Polsce w istotny sposób weryfikuje jakość rozwoju poszczególnych jednostek przestrzennych?

Odpowiedzi na wskazane pytania badawcze mają stanowić podstawy procesu wnioskowania, stąd ich duża waga i potrzeba ich postawienia.

W pracy przyjęto tezę, że polityka regionalna realizowana w Polsce powinna zostać oparta na indywidualizacji kierunków, zadań, celów i narzędzi, aby można było zmaksymalizować skuteczność przedsięwzięć oraz osiągnąć jej cel strategiczny. Przyjęto również tezę, że indywidualizacja modelu gospodarki regionalnej nie determinuje potrzeby oderwania czy autarkizacji od wspólnej polityki regionalnej, spójności i rozwoju Unii Europejskiej. W rzeczywistości istnieje model spójny dla wielu polityk i szczebli podmiotów. Dotyczy to również polityki regionalnej. Sieciowość połączeń wspomaga proces jednoczesnego wdrażania wytycznych określonych przez ugrupowanie i częściowej indywidualizacji prowadzonej polityki regionalnej w kraju. Specyfika sytuacji w Polsce stwarza warunki do kreowania wysokiej pozycji konkurencyjnej państwa narodowego i poszczególnych regionów w kraju, niezbędne jest w tym celu efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów oraz zaangażowanie najnowszych rozwiązań technicznych, technologicznych, wiedzy, B+R, nauki, klastrów, sieci społeczno-gospodarczych, a także zmodyfikowanych narzędzi współczesnej polityki regionalnej. Priorytety krajów członkowskich w poszczególnych obszarach polityki regionalnej są zróżnicowane, wobec czego nie można dokonać całkowitej unifikacji podejmowanych działań. Całkowita standaryzacja w przestrzeni polityki regionalnej poszczególnych krajów członkowskich prowadziłyby do jej niskiej skuteczności. Polska, wskazując zakres indywidualnej polityki regionalnej, wykorzystuje specyficzne cechy własnej gospodarki, społeczeństwa i zasobów. Weryfikacja postawionych tez odbywa się za pomocą analizy literatury, zastosowanych prostych metod statystycznych, wnioskowania eksploracyjnego, metod pragmatycznych i eksperckich, w tym analizy SWOT. Weryfikacja też wzmacnia przekonanie o celowości dotychczasowego doboru kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz o konieczności wprowadzenia nowego modelu polityki regionalnej w Polsce, który odpowiadałby wyzwaniom gospodarki globalnej, oczekiwaniom zintegrowanego ugrupowania, antycypowałby następstwa światowego kryzysu oraz zaznaczałby specyfikę sytuacji regionów w kraju.

Zarządzanie strategiczne polityką regionalną w Polsce to proces złożony i długookresowy, zależny od uwarunkowań makrootoczenia i wewnętrznych wskazań. Wobec tego celem podstawowym staje się określenie warunków i założeń kształtowania nowej polityki regionalnej Polski w XXI wieku (wewnętrznych i zewnętrznych) oraz przyjętych w średnim i długim okresie rozwiązań, jak również zasad funkcjonowania na globalnym rynku, kierującym się własnymi regułami, a także uczestnictwa w UE. Cel podstawowy opracowania determinowany jest przez temat rozprawy. Wskazano również zmiany w kierunkach polityki regionalnej Polski pod

wpływem ewolucji rynków gospodarki światowej, przedstawiono możliwe scenariusze rozwiązań oraz klarowność przyjętego strategicznego modelu tej polityki, jednocześnie podkreślono zasadę spójności zarządzania na poziomie regionalnym, co jest niezbędne do wprowadzenia spójnego, efektywnego i nowoczesnego modelu polityki regionalnej w Polsce, zintegrowanego sieciowo z pozostałymi działaniami.

Podjęty w pracy temat stanowi istotny element teoretyczno-praktycznych rozważań w odniesieniu do miejsca polityki regionalnej w gospodarce globalnej, wspieranej procesami integracji, oraz jej przyszłości w warunkach gospodarki Polski. Wskazana wiedza teoretyczna uzupełnia dotychczasowe zasoby, szczególnie w zakresie najnowszego programowania polityki regionalnej oraz przedstawia krytyczny scenariusz długookresowego działania w zakresie polityki regionalnej, realizowanej w otoczeniu procesów globalizacji i integracji. W pracy dokonano konkretyzacji warunkowości przeprowadzanych zmian. Według oceny autorki, zagadnienia te nie zostały w wystarczającym stopniu dotychczas opisane w literaturze przedmiotu, zwłaszcza w trzech przekrojach czasowych (ujęcie retrospektywne, terażniejszość, opis projekcyjny), co zadecydowało o podjętym kierunku badań nad ewolucją polityki regionalnej w Polsce. W licznej literaturze powiązanej z tematyką pracy w dalszym ciągu niedostatecznie opisany został problem połączeń między trzema podstawowymi procesami: globalizacją, integracją, regionalizacją oraz praktycznym ich przebiegiem, szczególnie w końcu XX wieku i dwóch pierwszych dekadach XXI wieku. Na tym tle wskazano miejsce i istotę polityki regionalnej.

Obszar badawczy sprecyzowano jako szeroko pojętą przestrzeń Polski i UE oraz stosowaną tu politykę regionalną, która nierozłącznie związana jest z polityką wspólnotową i gospodarką globalną. W praktycznym ujęciu autorka skoncentrowała się na kwestiach finansowych możliwości wspomagania procesów rozwoju w przekroju UE, ze szczególnym uwzględnieniem modelu i dostępności środków wsparcia polskich regionów, wraz z przedstawieniem źródeł ich pochodzenia. Opisano również praktyczne efekty stosowanej polityki spójności i jej skuteczność. Ograniczona dostępność opracowań na ten temat, choć jest on niezmiernie ważny z punktu widzenia teorii i praktyki, potwierdza potrzebę przeprowadzenia tego badania.

Trudno znaleźć również publikacje zwarte konkretyzujące zagadnienia związane ze współczesną polityką regionalną w Polsce. Jeszcze trudniej spotkać opracowania łączące te wszystkie zagadnienia, niebędące jedynie statycznym opisem. Z tych powodów autorka skoncentrowała się na problematyce współczesnej polityki regionalnej w Polsce osadzonej w warunkach globalizacji i integracji gospodarki światowej. Przedstawione w dostępnej na rynku literaturze kwestie najczęściej rozpatrywane były fragmentarycznie i z osobna, co uniemożliwia szersze spojrzenie na problem oraz jego ocenę. Zaistniały problem badawczy pozostaje więc aktualny. Dotyczy on określenia złożoności i kompatybilności realizowanego modelu polityki regionalnej w Polsce, jego wewnętrznej struktury i praw, jakimi się rządzi, oraz kierunków jego ewolucji w powiązaniu z globalnym otoczeniem i wytycznymi UE. Problem badawczy obejmuje również ocenę spójności struktury organizacji zintegrowanego

ugrupowania w świetle wdrażanej wspólnej polityki regionalnej i szans utrzymania dotychczasowych priorytetów w rzeczywistości światowej gospodarki kryzysu. Ewaluacja dotyczy zdolności regionów w UE do konwergencji i przesłanek dywergencji w przestrzeni regionalnej ugrupowania, a także skuteczności strategicznego programowania polityki regionalnej w Polsce oraz w przekroju poszczególnych regionów. Wartościowaniu podlegają czynniki i mierniki potencjału konkurencyjnego regionów w Polsce, a także metody i narzędzia, jakimi władze regionu posługują się w tworzeniu lepszych warunków konkurencyjności. Problematyka badawcza skupiona zostaje na budowie połączeń i hierarchii zależności oraz określeniu złożoności nowego modelu konkurencyjnej polityki regionalnej, strategicznie programowanej, uwzględniającej indywidualne potencjały poszczególnych regionów w kraju, a także ząbwiąjące się wpływy otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego. Przykład aplikacyjny w pracy ujęto szeroko, jako badanie przestrzeni Polski w przekroju administracyjnym poziomu regionalnego; o wyborze tej przestrzeni zadecydowały mierniki jakościowe i ilościowe opisujące potencjał regionów. Rezultaty prowadzonych analiz widoczne są w kolejnych częściach pracy, w których przedstawiono sposoby osiągnięcia wyznaczonych celów szczegółowych. Zidentyfikowane cele szczegółowe badania to: wskazanie miejsca regionu w sieci połączeń tworzonych przez gospodarkę globalną i proces integracji; przedstawienie dróg dochodzenia do spójności w UE w świetle konwergencji i dywergencji wielowymiarowej przestrzeni ugrupowania; przedstawienie założeń dla polskiej polityki regionalnej, które miały być zrealizowane w procesie dostosowawczym (okołoakcesyjnym); wpisanie polskiej polityki regionalnej w ramy obecnego okresu programowania wspólnej polityki regionalnej; określanie scenariuszy nowego modelu polityki regionalnej w Polsce do praktyki gospodarczej oraz wskazanie kierunków i zmian, które w przyszłości będą niezbędne do uzyskania pełni efektywności a także konkurencyjności systemu tworzonego w oparciu o politykę regionalną i regiony.

Układ opracowania odzwierciedla przyjętą metodę wnioskowania: od ogółu do szczegółu oraz hierarchię postępowania w drodze realizacji drzewa celów pracy. Praca składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów merytorycznych i zakończenia. W pierwszym rozdziale skupiono się na podstawach funkcjonowania regionu we współczesnej gospodarce, charakteryzującej się dużą zmiennością, globalizacją i procesami integracyjnymi. Zaznaczono istotę dążeń spójnościowych, wśród których pierwszoplanową rolę odgrywa ukierunkowanie na konwergencję wewnątrz organizacji. Zawarto także opis współczesnego wymiaru dywergencji w UE. W drugim rozdziale przedstawiono ewolucję koncepcji regionu we współczesnej polityce regionalnej. W tej części skupiono się na przekształcaniach w ujmowaniu przedmiotowym i podmiotowym polityki regionalnej w tworzeniu wspólnotowej jej postaci. Wskazano również na dysproporcje w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów UE. Procesy integracyjne wpływają na zmiany w pojmowaniu polityki regionalnej oraz conceptualizację jej kształtu w przyszłych okresach. Trzeci rozdział zawiera opis praktyczny procesu dostosowawczego polskiej polityki regionalnej do

uczestnictwa w strukturach zintegrowanego ugrupowania o określonej organizacji, zależnościach i formach funkcjonowania. Podjęta została próba osadzenia nowych wspólnotowych wymogów w tradycjach polityki regionalnej indywidualnie prowadzonej przez nasz kraj. Na tym tle we wzmocniony sposób ukazały się dysproporcje w przekroju regionalnym w przestrzeni Polski. Zdecydowały o tym warunki zewnętrzne i wewnętrzne oraz ich zmiany, które determinowały możliwości i szybkość ruchów dostosowawczych. Wdrażanie wspólnych ram polityki regionalnej w Polsce w bieżącym okresie programowania przysparza wielu problemów, co zostało podkreślone w czwartym rozdziale. Pierwszy pełnoprawny okres programowania dla Polski to czas nie tylko dostosowań do warunków UE, ale również strategicznego planowania na poziomie kraju i w przekroju regionów, odnoszącego się do zagadnień polityki regionalnej. Programy musiały zostać tak opracowane, aby jednocześnie osiągać cele wspólne i podkreślać specyfikę kraju, do czego nawiązano także w czwartym rozdziale. Piąty rozdział to skupienie się na perspektywach polityki regionalnej w Polsce. Przeprowadzona analiza dotyczy średniego i długiego okresu. Wnioskowanie pozwoliło na przedstawienie warunków, jakie powinny zostać spełnione, aby mógł zaistnieć nowy model polityki regionalnej w Polsce, określono także możliwości jego ekstrapolacji na dalsze okresy. Wskazano i opisano scenariusze nowego modelu polityki regionalnej w Polsce. Zakończenie stanowi podsumowanie wnioskowych i aplikacyjnych założeń pracy. Zawarto w nim ocenę warunków tworzenia nowego modelu polityki regionalnej w Polsce. Wskazano związki i zależności gospodarki światowej w globalizującej się i integrowanej przestrzeni, zaznaczając miejsce polskiej polityki regionalnej w tej sieci. Przedstawione w zakończeniu wnioski i rekomendacje mają istotne znaczenie dla strategicznego programowania przekształceń we wspólnotowej i krajowej polityce regionalnej oraz w kształtowaniu podstaw działań nowoczesnego regionu ekonomicznego w złożonym okresie kryzysu gospodarczego, globalizacji, integracji, uczenia się i kreatywności. Proces wnioskowania i rekomendacji oparto w dużym zakresie na metodzie analizy i konstrukcji logicznej oraz metodzie logiczno-dedukcyjnej.

W opracowaniu wykorzystano szereg okresów czasowych i metod badawczych, w tym głównie: studia literaturowe, z uwzględnieniem krytycznego doboru, wspierane metodą opisową, co jako działanie złożone zasila także część wnioskową; analizę określającą związki przyczynowo-skutkowe, umożliwiającą ustalenie toku etapów postępowania i uczenie się z faktów historycznych. Wykorzystano również teorię poznania, wnioskowania eksploratywnego, analizę porównawczą, metodę pragmatyczną i ekspercką, w tym analizę SWOT oraz analizę dokumentów. W części praktycznej pracy posłużono się opisem liczbowym, opartym na prostych metodach statystycznych. Pozwoliło to na otrzymanie wyników badania porównawczego. Zastosowane wskaźniki określają potencjał rozwoju społeczno-gospodarczego przestrzeni regionalnej krajów członkowskich UE, ze szczególnym uwzględnieniem regionów w Polsce i możliwości ich konkurencji. Osobnym wnioskowaniem objęto proces wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego ze środków UE; dla zapewnie-

nia poprawnego toku badawczego także posłużono się metodami statystycznymi. Zebrany liczbowy materiał faktograficzny przedstawiono w formie tabelarycznej i graficznej w celu lepszego zobrazowania sytuacji i rozpoznania poczynionych porównań, dodatkowo posłużono się metodą wskaźnikową dla podkreślenia znaczenia dokonanych porównań, co równocześnie pozwoliło na weryfikację przyjętych założeń badawczych. Zróznicowany horyzont czasu wykorzystany w pracy wynika ze struktury rozważań, toku myślowego, dokonanej diagnozy oraz dostępności danych statystycznych, przy czym w części praktycznej dotyczy on przede wszystkim lat 2007-2013 i projekcji na lata 2014-2020. Do analizy porównawczej wykorzystano również wcześniejsze dane statystyczne do 2000 roku.

Nowe podejście do polityki regionalnej w Polsce, osadzonej w realiach gospodarki globalnej, integrującego się ugrupowania oraz kryzysu gospodarki świata, zdaniem autorki zasługuje na szczególną uwagę. Publikacja wypełnia lukę w obszarze poznania zasad i zależności społeczno-gospodarczych regulujących postępowanie w tym obszarze. Charakter publikacji poszukiwawczo-dowodowy oraz poznawczo-empiryczny, podtrzymywany wnioskowaniem teoretycznym, daje w dużej części pełny obraz teraźniejszości i przyszłości polityki regionalnej w Polsce.