

Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Aleksandra Nykiel

**Europeizacja polskiej polityki regionalnej
(na przykładzie województwa łódzkiego)**

Rozprawa doktorska napisana w Instytucie
Gospodarki Przestrzennej pod kierunkiem
prof. zw. dr hab. Aleksandry Jewtuchowicz

Łódź 2015

Spis treści

WSTĘP	3
1 POJĘCIE REGIONU I ROZWOJU REGIONALNEGO.....	10
1.1 DEFINICJA I POJĘCIE REGIONU.....	10
1.1.1 Region w ujęciu przestrzenno-geograficznym.	10
1.1.2 Region w ujęciu społeczno-ekonomicznym.	11
1.2 POJĘCIE I CZYNNIKI ROZWOJU REGIONALNEGO.....	13
1.3 CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE POLITYKĘ REGIONALNĄ.....	22
1.4 KONKURENCYJNOŚĆ JAKO PODSTAWOWY CZYNNIK ROZWOJU REGIONÓW.....	27
1.5 CZYNNIKI KONKURENCYJNOŚCI REGIONÓW.....	31
1.5.1 Kapitał ludzki.....	32
1.5.2 Kapitał społeczny.....	33
1.5.3 Środowisko przedsiębiorczości.....	35
1.5.4 Innowacje i innowacyjność.....	38
1.5.5 Instytucje.....	40
2 KONCEPCJA EUROPEIZACJI	43
2.1 POJĘCIE I DEFINICJA EUROPEIZACJI.....	44
2.2 WYMIARY I OBSZARY EUROPEIZACJI.....	51
2.3 KONTEKST EUROPEIZACJI.....	56
2.4 TYPY EUROPEIZACJI.....	61
2.4.1 Europeizacja wertykalna odgórna.....	63
2.4.2 Europeizacja wertykalna oddolna.....	68
2.4.3 Europeizacja horyzontalna.....	70
3 POLITYKA ROZWOJU REGIONALNEGO W UE.....	74
3.1 ZASADY EUROPEJSKIEJ POLITYKI REGIONALNEJ	74
3.1.1 Zasady generalne.....	75
3.1.2 Zasady organizacji	78
3.1.3 Zasady finansowania	82
3.1.4 Zasady oceny realizacji programów europejskich	85
3.2 TRANSFORMACJA POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO.....	88
3.2.1 Początki transformacji.....	88
3.2.2 Reorientacja kierunków rozwoju regionalnego.....	96
3.2.3 Ewolucja integracji europejskiej.....	99
3.2.4 Integracja europejska i jej wpływ na rolę regionów.....	104
3.2.5 Kierunki rozwoju i problemy polityki regionalnej po roku 2004.....	107
4 EWOLUCJA I EUROPEIZACJA POLITYKI REGIONALNEJ W POLSCE	112
4.1 POLITYKA ROZWOJU REGIONALNEGO I JEJ EWOLUCJA W POLSCE.....	113
4.2 TRANSFORMACJA USTROJU ADMINISTRACYJNEGO POLSKI PO ROKU 1990.....	119
4.3 ADMINISTRACJA PUBLICZNA JAKO PODMIOT ODPOWIEDZIALNY ZA REALIZACJĘ POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO	133
4.4 WPŁYW EUROPEIZACJI NA POLITYKĘ ROZWOJU REGIONALNEGO.....	138
5 PROGRAMY OPERACYJNE JAKO INSTRUMENT POLITYKI REGIONALNEJ W POLSCE.....	152
5.1 FUNDUSZE STRUKTURALNE – LATA 2004-2006.....	152
5.1.1 Podstawy programowania okresu 2004-2006.....	152
5.1.2 Programy finansowania	156
5.1.2.1 Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego.....	156

5.1.2.2	Sektorowy Program Operacyjny Transport (SPOT).....	157
5.1.2.3	Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw.....	159
5.1.2.4	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich.....	159
5.1.2.5	Sektorowy Program Operacyjny pt. Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich.....	160
5.1.2.6	Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb 2004-2006.	160
5.1.2.7	Inicjatywa EQUAL.	161
5.1.2.8	Inicjatywa INTERREG III.	161
5.2	FUNDUSZE STRUKTURALNE – LATA 2007-2013.	162
6	EUROPEIZACJA POLITYKI REGIONALNEJ W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM	166
6.1	OBSZARY EUROPEIZACJI POLITYKI REGIONALNEJ W POLSCE I WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM.	168
6.1.1	<i>Wymiar polityczny.</i>	168
6.1.1.1	Programowanie rozwoju regionalnego.	168
6.1.1.2	Zgodność polityki regionalnej z politykami wspólnotowymi.....	172
6.1.1.3	Administracja i instytucje.....	176
6.1.1.4	Standardy w instytucjach.....	179
6.1.2	<i>Wymiar socjologiczny.</i>	182
6.1.2.1	Spółeczeństwo obywatelskie.	183
6.1.2.2	Promocja UE oraz funduszy europejskich.....	185
6.1.2.3	Wspieranie kultury i tradycji regionalnej.	188
6.1.2.4	Ochrona środowiska i ekologia.	193
6.1.2.5	Spółeczeństwo informacyjne i informatyzacja.	197
6.1.3	<i>Wymiar ekonomiczny.</i>	202
6.1.3.1	Innowacje i B+R.	202
6.1.3.2	Finansowanie.....	205
6.1.3.3	Ocena efektywności.	206
6.2	OCENA REALIZACJI POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM W OCZACH BENEFICJENTÓW FUNDUSZY UE.	211
6.2.1	<i>Cel badania.</i>	211
6.2.2	<i>Metodologia oraz adresaci badania.</i>	212
6.2.3	<i>Omówienie wyników ankiety.</i>	212
	ZAKOŃCZENIE	227
	BIBLIOGRAFIA	230
	SPIS TABEL	240
	SPIS RYSUNKÓW	241
	ZAŁĄCZNIK.....	242

Wstęp

Początki polityki regionalnej w Polsce sięgają okresów znacznie wyprzedzających akcesję Polski do Unii Europejskiej. Niemniej jednak dopiero po przyłączeniu się do Wspólnoty kwestie związane z prowadzeniem tejże polityki wysunęły się na czoło rozważań władz centralnych, lokalnych, środowisk naukowych oraz organów administracji. Władze Unii Europejskiej ukształtowały szereg wytycznych i wymagań zarówno dotyczące własnych struktur jak i skierowanych do państw członkowskich w pewien sposób „wymuszających” określone sposoby postępowania, planowania, monitorowania oraz oceny następujących w wyniku tych procesów zmian. Ujednolicenie „reguł gry” w ramach państw tworzących Wspólnotę jest niewątpliwie pozytywnym krokiem, jednakże wiązało się z koniecznością dokonania poważnych zmian w ich organizacji i strukturze wewnętrznej.

W Polsce najważniejsze zmiany związane z przygotowaniem do akcesji do Wspólnoty Europejskiej miały miejsce w roku 1989. Wtedy to dokonała się transformacja ustrojowa dotycząca wszystkich podmiotów życia społeczno-gospodarczego. Państwo demokratyczne zaczęło stopniowo zastępować model autorytarny, podkreślano wagę stworzenia społeczeństwa obywatelskiego a także skonstruowano system polityczno-prawny i związane z nim regulacje które towarzyszyły procesowi transformacji. Następstwem tych działań była wprowadzona w roku 1999 reforma administracyjna, której najważniejszym z punktu widzenia polityki rozwoju regionalnego celem było przeniesienie znacznej części kompetencji z poziomu centralnego na poziom samorządowy. Warto jednak zauważyć, iż w tym samym okresie czasu kraje będące członkami Wspólnoty takie jak Wielka Brytania, Niemcy czy Hiszpania nie tylko nie zwiększały liczby stopni administracji terenowej lecz wręcz ją redukowały.

Członkostwo w Unii Europejskiej pociąga za sobą konieczność dostosowania administracji publicznej w państwach członkowskich do procedur obowiązujących na obszarze wspólnoty jak również przeformułowanie przepisów prawnych dotyczących tych obszarów działalności państwa. W Polsce proces ten można nazwać swego rodzaju „europeizacją” polityki regionalnej, przejawiającą się głównie w takich kwestiach jak: demokratyczna legitymizacja administracji, szczegółowe określenie celów, kompetencji i granic działania oraz kontrola celów i legalności funkcjonowania organów administracji. Nadrzędnym celem tych działań było włączenie władz samorządowych i lokalnych do procesu

integracji z UE oraz struktur decyzyjnych¹. Bardzo ważnym czynnikiem warunkującym powodzenie tego procesu była zasada pomocniczości państwa oraz dekoncentracja i decentralizacja władzy a także uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej².

Unia Europejska stworzyła ugrupowanie państw, mające na celu sprostanie globalnej konkurencji, w związku z czym musi się charakteryzować znaczną spójnością i solidarnością, tak aby skutecznie się rozwijać pod względem społecznym i gospodarczym. Konieczne stało się stworzenie nowej polityki regionalnej³, która równocześnie będzie wspierała działanie Unii, która po rozszerzeniu liczy już 28 państw oraz będzie dostosowana do zmian zachodzących we współczesnej gospodarce.

Jak wynika z ewolucji europejskiej polityki rozwoju regionalnego znaczny nacisk położony jest obecnie na jednostkę terytorialną jaką jest region. To właśnie rozwój regionów oraz polityka regionalna stały się głównymi przedmiotami regulacji i reform europejskich. Współcześnie każdy z regionów musi stawiać czoła nowym wyzwaniom takim, jak globalizacja gospodarki, problemy demograficzne, bezpieczeństwo energetyczne, ekologia, zmiany klimatu oraz spójność społeczna. Nie jest możliwe, by pojedyncze regiony samodzielnie rozwiązywały tego rodzaju kwestie we własnych granicach. Konieczne są, wobec tego, rozwiązania tworzone centralnie, stosowane na obszarze całej Wspólnoty a co za tym idzie, reforma traktatów i porozumień⁴. Ten cel został m.in. zrealizowany za sprawą przyjęcia 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego, który zmienił niektóre dokumenty UE a tym samym ustanowił nowe prawa i regulacje konieczne do podejmowania obecnych wyzwań gospodarczych i wymogów społecznych⁵.

Była przewodnicząca Komitetu Regionów, Mercedes Bresso podkreśla, iż kluczowymi zagadnieniami bieżącego okresu są: przeciwdziałanie skutkom klimatu, rozpoczęcie realizacji zaktualizowanej strategii lizbońskiej, wspieranie europejskiej polityki spójności oraz uwzględnianie interesów społeczności lokalnych.

W związku z powyższym od początku istnienia polityki regionalnej aż do chwili obecnej istniała i istnieje konieczność dostosowania prawa, zasad współżycia społecznego

¹ Szyjko C.T.; Scenariusze rozwoju polityki spójności w UE po 2006 r. „Commentationes. Zeszyt Naukowy WSM”, nr 2 (1), 2005, s. 46-62

² Patrz: Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej (red.) Andrzejewski A., Herbut R., Wrocław 1997; Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna. (red.) Wiszniowski R., Wrocław 2005.

³ Więcej: Ślusarczyk Z., Szyjko C.T.; „Kompedium. Zarządzanie funduszami strukturalnymi w UE i pozyskiwanie środków dla szkolnictwa wyższego, Piotrków Trybunalski 2009.

⁴ Emmert F., Morawiecki M.; Prawo Europejskie, Warszawa-Wrocław, 2002 s.23-31

⁵ Davies N. Europa między Wschodem a Zachodem, Kraków 2007 s.253

oraz ustalenia nowych priorytetów działania władz centralnych oraz lokalnych w celu dostosowania się do obowiązujących form i wspieraniu i spójności inter- oraz intraregionalnej.

Z uwagi na to, iż Polska zakończyła formalnie perspektywę finansową 2007-2013, która jest już drugim okresem wdrażania funduszy europejskich w naszym kraju, zasadne wydaje się poddanie ocenie procesu przystosowywania się polskiej polityki regionalnej do wymogów europejskich. Na przestrzeni lat, łącznie z okresem przedakcesyjnym w naszym kraju miał miejsce szereg zmian, zarówno o charakterze instytucjonalnym, proceduralnym, administracyjnym jak również światopoglądowym związanym z przyjmowaniem nowych trendów i postaw. Część tych zmian generowana jest w sposób odgórny (wytyczne Komisji Europejskiej) i ma charakter obligatoryjny, natomiast inne wprowadzane są z inicjatywy władz krajowych lub regionalnych w celu usprawnienia wewnętrznych procesów oraz zwiększenia efektywności gospodarowania środkami unijnymi. Dobrym przykładem obrazującym zmianę świadomości społecznej (w tym także władz samorządowych) jest tworzenie zasad i warunków przyznawania dofinansowania dla projektów realizowanych w ramach Programów Operacyjnych współfinansowanych z funduszy UE. Wyraźnie widać, iż w ogromnej większości przypadków proces pozyskiwania dotacji uzależniony jest od spełnienia przez projektodawcę szeregu warunków związanych np. z ochroną środowiska, polityką równych szans, innowacyjnością lub promocją zasobów endogenicznych regionu. Tak postępujący proces zwany jest europeizacją a niniejsza praca zobrazuje jego postęp na obszarze województwa łódzkiego.

Cel główny:

Przedstawienie procesu dostosowywania polskiej polityki regionalnej do wymogów Unii Europejskiej oraz zmian jakie zachodzą w świadomości społeczeństwa oraz władz centralnych i samorządowych na skutek wdrażania funduszy UE. Zmiany mają charakter odgórny i są niejako narzucone przez instytucje Unii Europejskiej lecz również wewnętrzny i dobrowolny, co oznacza, iż państwa członkowskie w procesie uczenia się z własnej inicjatywy przejmują pewne trendy i zasady działania wzorowane na standardach europejskich.

Cele szczegółowe:

1. Ocena poziomu oraz dynamiki zmian zachodzących w polskiej polityce rozwoju regionalnego od początku członkostwa w Unii Europejskiej.
2. Identyfikacja obszarów najistotniejszych zmian w polityce rozwoju regionalnego województwa łódzkiego.
3. Powiązanie zmian o charakterze ogólnym ze zmieniającym się światopoglądem oraz trendami przejmowanymi przez organy administracji oraz mieszkańców województwa łódzkiego.
4. Wyznaczenie obszarów, w których konieczne są dalsze zmiany i dostosowania.

Pytania badawcze:

1. Jak zmieniały się priorytety rozwoju regionalnego w punktu widzenia władz centralnych i regionalnych?
2. Jakie wymogi narzuca UE państwom członkowskim?
3. Jak wygląda polska polityka regionalna w chwili obecnej w porównaniu wcześniejszymi okresami programowania oraz przedakcesyjnymi?
4. Jakie trendy i zasady są obecnie traktowane priorytetowo (z punktu widzenia wsparcia pochodzącego z funduszy strukturalnych)?
5. Które z wymogów stosowanych przy współfinansowaniu inwestycji z funduszy UE stanowią największą trudność dla projektodawców?

Hipotezy badawcze:

1. Zmiany polityki rozwoju regionalnego województwa łódzkiego, choć wywołane ogólnie, prowadzą do coraz powszechniejszego przejmowania trendów i postaw promowanych w Unii Europejskiej.
2. Wdrażanie funduszy Unii Europejskiej w ogromnym stopniu przyczynia się do modyfikacji polityki rozwoju regionalnego oraz procesu „uczenia się” mieszkańców województwa łódzkiego.

Tezy badawcze:

1. Polityka rozwoju regionalnego w województwie łódzkim uległa znaczącym zmianom zarówno po wstąpieniu Polski do UE jak również pomiędzy kolejnymi okresami programowania (2004-2006; 2007-2013).
2. Zmiany dotyczą praktycznego stosowania zasad polityki regionalnej oraz są obserwowalne na wszystkich obszarach życia społeczno-gospodarczego.

3. Regiony oprócz szerokiego zakresu samodzielności zobowiązane są również do stosowania szerokiego wachlarza procedur związanych z prowadzeniem polityki rozwoju regionalnego, które podlegają kontroli organów centralnych UE.
4. Mieszkańcy regionu dobrowolnie przejmują wzorce, postawy i trendy wynikające z wdrażania zasad polityki rozwoju regionalnego (ekologia, zdrowy tryb życia, informatyzacja).

Charakterystyka metod badawczych oraz uzasadnienie ich zastosowania.

Zastosowana metoda badawcza polega na analizie zmian zachodzących w polskiej polityce regionalnej na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Jedną z przyjętych metod jest studium przypadku na podstawie poszczególnych projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych perspektyw finansowych 2004-2006 oraz 2007-2013, które najlepiej oddają konieczność spełnienia określonych warunków podyktowanych przez UE w celu pozyskania dofinansowania z funduszy UE. Określenie obszarów priorytetowych oraz wszelakich wytycznych dla poszczególnych projektów jest odpowiedzią władz samorządowych oraz krajowych na wymogi stawiane przez Komisję Europejską. Porównując zasady obowiązujące w kolejnych okresach programowania oraz wymogi stawiane beneficjentom funduszy UE łatwo zauważyć jak zmieniał się charakter polityki regionalnej w Polsce wraz ze wzrostem doświadczenia we wdrażaniu funduszy UE.

Badaniom zostaną poddane:

- a. dokumenty programowe oraz strategiczne konstruowane na potrzeby prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w Polsce i w województwie łódzkim;
- b. struktura instytucjonalna związana bezpośrednio z wdrażaniem funduszy strukturalnych UE w kolejnych okresach programowania;
- c. dokumenty określające zasady i procedury dysponowania środkami z funduszy strukturalnych oraz określające obowiązki Beneficjentów w tym zakresie;
- d. procedury i kryteria wyboru projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej z punktu widzenia obowiązków Beneficjentów.
- e. projekty obrazujące zmieniające się trendy oraz obszary priorytetowe dla władz oraz mieszkańców województwa łódzkiego;
- f. Ankiety oraz materiały z wywiadów przeprowadzonych z Beneficjentami/ /potencjalnymi Beneficjentami funduszy UE.

Badanie będzie obejmowało trzy okresy wdrażania polityki regionalnej w Polsce: okres przedakcesyjny, okres programowania 2004-2006 oraz 2007-2013. Analizie zostaną poddane dokumenty programowe przygotowywane przez instytucje zaangażowane we wdrażanie polityki regionalnej (jednostki centralne, samorządowe oraz instytucje UE), zasady, wytyczne i procedury obowiązujące przy aplikowaniu o środki UE jak również projekty najlepiej obrazujące obszary priorytetowe wytyczone przez instytucje wdrażające. Przeprowadzone będą również ankiety oraz wywiady z beneficjentami funduszy strukturalnych w Łodzi oraz pracownikami bezpośrednio odpowiedzialnymi za wdrażanie programów operacyjnych oraz polityki regionalnej w województwie łódzkim.

Sposób opracowania i wykorzystania wyników badań.

Wyniki badań ze względu na ich wielopłaszczyznowość będą mogły być prezentowane opisowo, tabelarycznie lub w postaci wykresów. Będą miały one formę swoistej diagnozy obecnej polityki rozwoju regionalnego w województwie łódzkim, która będzie mogła posłużyć do formułowania wniosków oraz rekomendacji dla władz lokalnych i regionalnych. Przedstawione zostaną również korzystne zmiany w sposobie myślenia oraz działania mieszkańców, które powinny być w przyszłości kontynuowane i promowane.

Układ pracy:

W pierwszym rozdziale przedstawione zostały najważniejsze pojęcia dotyczące regionu jak również rozwoju regionalnego. Zdefiniowano czynniki rozwoju regionalnego, w tym te odpowiedzialne za kształt polityki rozwoju regionalnego a także opisano najważniejsze elementy wpływające na konkurencyjność danego regionu.

Drugi rozdział w całości poświęcony został koncepcji europeizacji tj. jej wymiarom, obszarom, kontekstom i typom.

W trzecim rozdziale skupiono się na istocie polityki rozwoju regionalnego na szczeblu UE. Zawarte w nim zostały zasady obowiązujące w europejskiej polityce rozwoju regionalnego a także zobrazony został proces transformacji, jakiemu ona ulegała na przestrzeni lat.

Czwarty rozdział przedstawia analizę polityki rozwoju regionalnego na obszarze Polski. Omówione zostały poszczególne etapy jej rozwoju, podmioty odpowiedzialne za jej prowadzenie oraz zmiany jakim została poddana na skutek europeizacji.

Piąty rozdział ukazuje jedno z narzędzi prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w Polsce jakim są programy operacyjne wykorzystujące fundusze unijne. Omówiono pokrótce

najważniejsze programy wdrażane po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w dwu okresach programowania: 2004-2006 oraz 2007-2013.

Szósty rozdział jest rozdziałem badawczym i został podzielony na dwie części. W pierwszej opisany został proces europeizacji polityki rozwoju regionalnego w województwie łódzkim. Badanie opierało się w znaczącej mierze na instytucjach oraz ich zadaniach związanych z wdrażaniem funduszy Unii Europejskiej. W drugiej części rozdziału zbadano opinię osób korzystających z funduszy unijnych na temat efektywności wdrażania tych środków finansowych i ich rzeczywisty wpływ na rozwój regionu. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie ankiet (wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszej pracy).

1 Pojęcie regionu i rozwoju regionalnego

1.1 Definicja i pojęcie regionu.

Pojęcie „region” pomimo powszechności jego funkcjonowania w literaturze przedmiotu nadal ma charakter nieobiektywny i niejednoznaczny. Niejasnym również jest fakt, czy należy ono do kategorii subiektywnych czy obiektywnych. W najbardziej ogólnym znaczeniu słowo „region” oznacza fragment powierzchni Ziemi wyodrębniony z otoczenia na podstawie pewnych konkretnych kryteriów⁶. Jako, że jednak stosowane procedury jak również kryteria mogą przybierać bardzo zróżnicowaną formę w zależności od celów dokonywanego podziału stąd każdy typ delimitacji regionalnej może zostać zakwestionowany i nie ma jednoznacznej zasady, która kierowałaby tego typu działaniami.

Pojęciem regionu posługują się przedstawiciele rozmaitych nauk jak również praktycy. Stąd region ma wiele znaczeń i przybiera różne charakterystyki w zależności od dziedziny, w jakiej jest stosowany. Najczęściej region jest definiowany z punktu widzenia ekonomii, geografii, politologii, etnologii czy socjologii. Z punktu widzenia nauk geograficznych największe znaczenie będą miały cechy fizyczne danego obszaru takie jak: ukształtowanie terenu, klimat, jakość gleb. W przypadku politologii nacisk będzie położony na dominujące w danym regionie partie polityczne, ugrupowania, odrębność opcji politycznych, podziały administracyjne, autonomia oraz stosowana polityka regionalna. Z punktu widzenia ekonomii największe znaczenie będzie miała sytuacja gospodarcza danego obszaru, obecność i sposób wykorzystania istniejących tam zasobów i sposób ich przepływu w tym: kapitału, technologii, informacji, siły roboczej.⁷

1.1.1 Region w ujęciu przestrzenno-geograficznym.

Region jest podstawową jednostką badawczą spotykaną m.in. w naukach geograficznych. Wynika to z metodologii geografii która zakłada, iż większość zjawisk o charakterze geograficznym jest przedstawiana w ujęciu przestrzennym.

Z geograficznego punktu widzenia istnieje wiele definicji regionu, ponieważ brane są pod uwagę różne kryteria klasyfikacji. W najbardziej ogólnym ujęciu region jest to fragment

⁶ Pojęcie „region” wywodzi się z języka łacińskiego i oznacza dosłownie krainę. Stosowane jest powszechnie zarówno w nauce, polityce, administracji, gospodarce oraz w mediach. Najczęściej w mowie potocznej słowo to w sposób domyślny jest stosowane jako określenie pewnego obszaru powierzchni Ziemi.

⁷ Kosiedowski W.; Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego, Toruń 2001, s.17-18

powierzchni Ziemi wyszczególniony na podstawie czynników przyrodniczych lub też społeczno-gospodarczych. Istotne jest również to, by w znaczący stopień odróżniał się on od otoczenia.

Region charakteryzuje się posiadaniem określonych granic oraz właściwości wewnętrznych. Charakterystyka regionu jest określana poprzez zróżnicowanie jego cech wewnętrznych i właściwości w porównaniu z obszarami, znajdującymi się poza jego granicami. Definiowanie terminu region następuje na dwu zasadniczych płaszczyznach: analitycznej i przedmiotowej. Równoległe z tym podziałem funkcjonuje podział na regiony formalne, które są jednorodne pod kątem pewnych określonych cech oraz regiony funkcjonalne, gdzie jednorodność odnosi się tylko do organizacji pewnych procesów a w których występuje wyraźne centrum skupiające podstawowe rodzaje działalności.⁸

W polskiej literaturze pierwsze próby dokonania podziału regionalnego datuje się na koniec XIX i początek XX wieku. Podstawą podziału kraju na regiony zwane również krainami, pasami krajobrazowymi, typami krajobrazu lub regionami fizyczno-geograficznymi były takie kryteria jak warunki przyrodnicze, zróżnicowanie hipsometryczne, geologiczne a następnie wszystkie wspomniane czynniki łącznie.⁹

1.1.2 Region w ujęciu społeczno-ekonomicznym.

W ekonomii region na ogół charakteryzowany jest w trzech następujących wymiarach, jako¹⁰:

- przedmiot badania
- obiekt poznania
- narzędzie działania

W związku z powyższym definicja regionu w ujęciu ekonomicznym uwzględnia trzy podstawowe, powiązane z tymi wymiarami zadania¹¹:

1. Zadanie badawcze – opracowanie metodologicznych podstaw do badań o charakterze regionalnym;
2. Zadanie poznawcze – obserwacja i analiza otaczającego świata;
3. Zadanie o charakterze aplikacyjnym – formułowanie teorii i zasad rządzących rozwojem regionalnym i polityką regionalną.

⁸ Świeca A., Brzezińska-Wójcik T., Zakład Geografii Regionalnej, Instytut Nauk o Ziemi UMCS
Pobrano z <http://www.umcs.lublin.pl/articles.php?aid=2337> dnia 24 marca 2010r.

⁹ Tamże.

¹⁰ Domański R., Geografia ekonomiczna, PWN, Warszawa 1982, s.228

¹¹ Tamże s. 228

Wymienione wyżej aspekty teorii regionu są wzajemnie powiązane. Stosowanie pojęcia regionu jako narzędzia działania musi jednocześnie uwzględniać podział regionów jako obiektów badania a ich delimitacja uzależniona jest od traktowania ich w kategoriach obiektów poznania.¹² W świetle powyższego stwierdzenia każda z definicji regionu podkreślająca jego aspekt ekonomiczny powinna zawierać wszystkie trzy kategorie. Jedna z częściej pojawiających się w literaturze teorii brzmi, iż „region ekonomiczny jest to ukształtowany lub kształtujący się układ ekonomiczny, którego elementy powiązane są między sobą i ze środowiskiem przyrodniczym relacjami współwystępowania i współzależności, a z otoczeniem zewnętrznym – relacjami współzależności o dużym nasileniu”.¹³

Relacje zachodzące wewnątrz danego regionu tworzą m.in. regionalny system gospodarczy, społeczny i ekonomiczny. Istotne są również, oprócz powiązań wewnętrznych, powiązania zewnętrzne z innymi systemami równorzędnymi oraz nadrzędnymi (narodowymi lub ponadnarodowymi). Intensywność i dynamika tych powiązań zależą w dużej mierze od stopnia otwartości lub domknięcia regionu. Obecnie z uwagi na coraz szerszy podział pracy oraz czynników ekonomiczno-społecznych jak również technologii i przepływu informacji coraz bardziej istotne stają się powiązania o charakterze zewnętrznym.

Kolejną niezwykle istotną cechą regionów jako systemów ekonomiczno-przestrzennych jest ich struktura hierarchiczna. Hierarchizacja jest powszechną metodą organizacji procesów administracyjno-gospodarczych w kraju. W związku z tym często spotykane są regiony o charakterze węzłowym, tzn. łączące w sobie oddziaływania regionów zajmujących różne miejsca w strukturze hierarchicznej. Takim przykładem regionów węzłowych są okolice dużych miast, gdzie wpływ ośrodków centralnych sięga znacznie dalej niż granice danego miasta. Z uwagi na koncentrację działalności gospodarczej, organów administracji, czynników produkcji oraz rynków dóbr i usług, ośrodek centralny (miasto) w znacznym stopniu będzie oddziaływać na otoczenie i stymulować jego rozwój.

Proces tworzenia i rozwoju regionów charakteryzuje się pewnymi szczególnymi zasadami, które z kolei zależne są od miejsca regionu w strukturze ekonomiczno-przestrzennej kraju. Region nie jest traktowany jako system autonomiczny ale jako część rozległej struktury wokół której zorganizowana jest gospodarka narodowa. Region zmienia własne otoczenie oraz podlega sam zmianom pod jego wpływem. Produkcja, konsumpcja i akumulacja czynników produkcji w danym regionie niekoniecznie jest powiązana z

¹² Domański R., Geografia ekonomiczna, PWN, Warszawa 1982, s.228

¹³ Domański R., Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych, PWE, Warszawa 1972, s.7

tworzeniem określonej części dochodu narodowego. Wielkości te bilansują się dopiero na poziomie krajowym. Niemniej jednak każdy region ma możliwość korzystania z pewnego rodzaju autonomii oraz swobody decyzyjnej. Rozwój regionu jest bowiem również uzależniony od posiadania przez społeczność regionalną własnej tożsamości i podmiotowości.

Pojęcie gospodarki regionalnej jest specyficzne, jako że nie może być określone na podstawie modeli rynkowych stosowanych w naukach ekonomicznych. Region nie może być traktowany jako przedsiębiorstwo dążące do maksymalizacji zysku. Posiada zarówno odmienne cele jak i metody współdziałania i funkcjonowania. Wobec powyższego nie znajdują tutaj zastosowania prawa zarówno mikro jak i makroekonomii. Coraz powszechniejszy staje się pogląd, iż teorie regionów, grup społecznych oraz działów gospodarki powinny być definiowane za pomocą tzw. mezoekonomii. Szerzej rozwinięto ją w pracach ekonomistów zachodnioeuropejskich szczególnie w Niemczech i Francji.¹⁴

Regiony w rozumieniu ekonomiczno-przestrzennym charakteryzują się zróżnicowanym poziomem i tempem rozwoju. Według kryterium statycznego wyróżnia się regiony słabo rozwinięte (zacfane, depresyjne), średnio i wysoko rozwinięte. Kryteria wedle których oceniany jest poziom rozwoju są zróżnicowane, jednak najczęstszym z nich jest poziom produktu krajowego brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W ujęciu dynamicznym wyróżnia się regiony o niskim tempie rozwoju tzw. regiony problemowe, jak również regiony o średnim i wysokim tempie rozwoju tzw. „lokomotywy” rozwoju. W tym przypadku kryterium oceny jest szybkość wzrostu produktu krajowego brutto w przeliczeniu na mieszkańca w danym okresie czasu.

Regiony różnią się również pod względem wielkości. Mogą nimi być zarówno małe jednostki (województwa) jak również grupy państw np. Europa Wschodnia, Region Morza Bałtyckiego itd. Aby uwidocznąć skalę przestrzenną danego regionu stosuje się takie pojęcia jak: mikroregion, mezoregion, makroregion lub region I czy II stopnia.

1.2 Pojęcie i czynniki rozwoju regionalnego.

Zarówno w literaturze o tematyce ekonomicznej i społecznej jak również w codziennych dyskusjach szeroko operuje się terminem rozwój. Jest ono związane z takimi szeroko rozumianymi pojęciami jak zmiana i struktura. Najprościej można powiedzieć, iż rozwój to ciąg następujących po sobie zmian o charakterze nieodwracalnym modyfikujących istniejące

¹⁴ Peters H.R., Grundlagen der Mesoeconomie und Strukturpolitik, Bern-Stuttgart 1981, s. 31.

struktury lub tzw. systemy¹⁵. Tak zdefiniowany ciąg zmian składających się na proces rozwoju można z kolei na ogół podzielić na fazy, etapy i stadia. Warto również nadmienić, iż jest to proces z reguły długookresowy, aczkolwiek czas występowania zmian jest silnie zróżnicowany, podobnie jak rodzaj i częstotliwość występowania faz i etapów, które uzależnione są od rodzaju systemu (przyrodniczy, społeczny, ekonomiczny itp.)¹⁶. Proces rozwoju posiada również określony kierunek występowania poszczególnych zmian, które mają charakter ilościowy lub jakościowy, co skutkuje tworzeniem nowych właściwości danego systemu lub środowiska.

W przypadku badań nad rozwojem gospodarczym analizowane są zmiany, które dotyczą systemów społeczno-gospodarczych. Mogą one mieć charakter globalny tj. opisywać ogół zjawisk wewnątrz systemów jak również częściowy i dotyczyć poszczególnych elementów środowiska społeczno-gospodarczego. Rozwój może być określany zarówno w sposób wartościujący jak i opisowy a stosowane kryterium może być ilościowe lub jakościowe¹⁷. Należy podkreślić, iż o ile rozwój w sensie jakościowym dotyczy na ogół przekształceń samego systemu społeczno-gospodarczego w efekcie których zyskuje on nowe właściwości i cechy o tyle w sensie ilościowym związany on jest z pojęciem wzrostu gospodarczego tj. rosnącymi wartościami dochodu narodowego, produkcji czy PKB¹⁸.

Zmiany w strukturze systemów są z jednej strony efektem procesów rozwojowych a z drugiej strony ich głównym celem. Istnieje pogląd mówiący, iż im głębsze są zmiany strukturalne tym szybsze jest tempo rozwoju i wzrostu gospodarczego¹⁹.

Rozwój gospodarczy ma miejsce zawsze w ściśle określonej przestrzeni geograficznej, która ma również postać przestrzeni ekonomicznej i od niej zależy często charakter i dynamika procesu rozwojowego. A. Lösch twierdzi, iż „jeżeli by wszystko działo się w tym samym czasie, wówczas nie byłoby w ogóle rozwoju. Jeżeli by wszystko znajdowało się w tym samym miejscu, wówczas nie byłoby w ogóle odrębności. Tylko przestrzeń umożliwia istnienie odrębności, które następnie rozwijają się w czasie”²⁰.

Rozwój poszczególnych regionów zależy między innymi od zróżnicowania samej przestrzeni geograficznej oraz specyfiki danego terytorium. Warto jednocześnie podkreślić, iż

¹⁵ Krajewski W., Pojęcie rozwoju i postępu [w:] Założenia teoretyczne badań nad rozwojem historycznym, Praca zbiorowa pod red. J. Kmity, Warszawa 1977, s.26

¹⁶ Chojnicki Z., Podstawowe aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego [w:] Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski, Praca zbiorowa pod red. A. Kuklińskiego, UW, Warszawa, 1989, s.112

¹⁷ Chojnicki Z. op. cit. s. 114

¹⁸ Szymła Z., Podstawy badań rozwoju regionalnego, Zeszyty naukowe nr 3 Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, 2005, s. 101

¹⁹ Karpiński A., Restrukturyzacja gospodarki w Polsce i na świecie, PWE, Warszawa, 1986, s.29

²⁰ Lösch A., Gospodarka przestrzenna, teoria lokalizacji, PWE, Warszawa 1961, s.380

poziom tego rozwoju ma charakter obiektywny a regiony, ze względu na zróżnicowane charakterystyki posiadają różne stopnie dynamiki rozwoju. Wynikiem tego jest zjawisko występowania regionów słabiej lub silniej rozwiniętych, posiadających niską lub wysoką dynamikę rozwoju oraz charakteryzujących się różnym poziomem życia zamieszkującej je ludności.²¹

We wcześniejszych okresach badań nad rozwojem gospodarczym w Polsce kładziono głównie nacisk na jego krajowy charakter i makroekonomiczny wymiar. Poziom regionalny był traktowany niejako drugorzędnie przy okazji analizowania trendów krajowych. Jednakże z uwagi na zmiany, które zaszły w ostatnich latach związane z podziałem administracyjnym oraz podziałem kompetencji pomiędzy organami administracji samorządowej zaczęto na większą skalę podkreślać znaczenie rozwoju w sensie regionalnym i budować jego podstawy teoretyczne. Najbardziej podstawowa definicja rozwoju regionalnego mówi, że jest to „wzrost potencjału gospodarczego regionów oraz trwała poprawa ich konkurencyjnością i poziomu życia ludności, przyczyniająca się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju²²”.

Każda z teorii opisujących mechanizmy rozwoju regionalnego przyjmuje występowanie różnic pomiędzy poszczególnymi regionami jako zjawisko naturalne i powszechnie występujące, niemniej jednak niepożądane. Różnice te powodują podział regionów na silniejsze i słabsze. Kryteriami tego podziału mogą być²³:

- wielkość potencjału gospodarczego i demograficznego;
- efektywność regionalnych struktur gospodarczych;
- jakość życia w poszczególnych regionach.

Niemniej jednak, jak łatwo się domyślić, takie kategorie jak efektywność struktur oraz jakość życia mogą mieć charakter subiektywny i być trudne do jednoznacznego zdefiniowania. Postała również dość powszechnie stosowana typologia wyróżniająca cztery typy regionów z punktu widzenia ich poziomu rozwoju gospodarczego oraz dynamiki i tempa w jakim postępują zmiany. W związku z tym wyróżniono²⁴:

- regiony silnie rozwinięte i szybko się rozwijające;
- regiony słabiej rozwinięte ale szybko się rozwijające;
- regiony silnie rozwinięte jednak charakteryzujące się słabą dynamiką rozwoju;
- regiony słabo rozwinięte z niską dynamiką rozwoju.

²¹ Szymła Z., op. cit. s. 102

²² Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., Słownik rozwoju regionalnego, PARR, Warszawa 2001, s.46

²³ Kukliński A, Gospodarka przestrzenna i studia regionalne. Problemy dyskusyjne. Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 1980, nr. 111

²⁴ Klassen L., Area, Economic and Social Redevelopment, Paris 1965.

Nieco dalej w tej typologii poszedł G. Gorzelak analizując stopień rozwoju regionów również w oparciu o ich wkład w gospodarkę krajową oraz nakłady jakie musi ponosić gospodarka krajowa aby zapewnić wzrost ekonomiczny danego regionu. Rezultatem tych badań było wyróżnienie regionów słabo i silnie rozwiniętych oraz dodatkowo „wyzyskiwanych” oraz „wyzyskujących”²⁵.

Takie rozszerzenie tego podziału możliwe jest w oparciu o analizę regionalnej produkcji czystej oraz dochodu narodowego wytworzonego jako mierników wzrostu gospodarczego. Badana jest również relacja produkcji czystej do wielkości spożycia i akumulacji jako czynnik określający miejsce danego regionu w gospodarczym systemie kraju. To umożliwia stworzenie dwóch dodatkowych kategorii zwanych „regionami wyzyskującymi” oraz „regionami wyzyskiwanymi”²⁶.

Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego regionu określany jest w oparciu o następujące czynniki²⁷:

- wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia;
- jakość życia ludności oraz stopień wzrostu dobrobytu;
- rozwój technologiczny oraz innowacje;
- dostępność do usług i ich rozwój;
- rozwój zasobów społecznych;
- poprawa stanu środowiska naturalnego;
- jakość i rozwój infrastruktury instytucjonalnej;
- wzrost mobilności zawodowej, społecznej i przestrzennej;
- restrukturyzacja działalności gospodarczej;
- integracja społeczna oraz tożsamość regionalna.

Jak już wcześniej wspomniano na rozwój regionalny składają się zmiany o charakterze ilościowym jak i jakościowym. Jednocześnie konieczne jest aby towarzyszyły im zmiany w strukturze danego systemu. Najczęściej w procesie rozwoju regionalnego największy udział mają zmiany w następujących obszarach²⁸:

- potencjał gospodarczy;
- struktura gospodarcza;
- środowisko przyrodnicze;

²⁵ Gorzelak G., Reforma ekonomiczna w Polsce na tle rozwoju regionalnego, „Ekonomista”, 1989.

²⁶ Tamże, s. 634

²⁷ Klasik A., Kuźnik F., Konkurencyjny rozwój regionów w Europie. [w:] Konkurencyjność miast i regionów. Praca zbiorowa pod red. Z. Szymli, AE w Krakowie, Kraków, 2001, s.23

²⁸ Kudłacz T., Programowanie rozwoju regionalnego, PWN, Warszawa, 1999, s.15

- zagospodarowanie infrastrukturalne;
- ład przestrzenny;
- poziom życia mieszkańców;
- zagospodarowanie przestrzenne.

Określenie zmian strukturalnych w regionach koncentruje się na modyfikacjach w ramach istniejących systemów oraz tworzeniu nowych. Badanie i definiowanie tego typu zmian naraża niekiedy na pewne trudności, z których najbardziej widoczne to²⁹:

- zmienne tempo przekształceń różnych struktur przestrzenno-ekonomicznych;
 - uzależnienie tempa tego rodzaju przekształceń od istniejącego potencjału gospodarczego danego obszaru;
 - uzależnienie sprawności funkcjonowania dotychczas istniejących struktur, współpracy między nimi oraz tempo tworzenia nowych od efektywności działania i przedsiębiorczości podmiotów tworzących te struktury;
 - konieczność włączenia w proces zmian strukturalnych dodatkowych instrumentów i mechanizmów rynkowych z uwagi na korzyści i ryzyka konkurencyjności w odniesieniu do mniejszych jednostek podziału terytorialnego, które ze swojej natury charakteryzują się mniejszym potencjałem rozwojowym;
 - zróżnicowane w zależności od regionu cele dokonywania zmian restrukturyzacyjnych.
- Wynika to nie tylko z analizy korzyści wewnętrznych i zewnętrznych obszaru lecz również z przyjętej dla niego strategii marketingowej.

Jako, że istnienie różnic międzyregionalnych, jak zauważono wcześniej, jest powszechnie spotykanym zjawiskiem i dotyczy wszystkich państw opracowano różne metody jego ograniczania. Niemniej jednak sformułowano również pogląd, iż „istnienie różnic międzyregionalnych jest problemem, który nigdy nie będzie rozwiązany, ponieważ zawsze będzie istniało zróżnicowanie przestrzenne działalności człowieka.”³⁰

W tym miejscu rodzi się jeden z głównych dylematów polityki rozwoju regionalnego związany bezpośrednio z egalitaryzmem regionalnym. Problem dotyczy wyboru pomiędzy równością i wydajnością. Ramy polityki regionalnej wyznaczają zasoby kapitałowe w danym państwie. Zadaniem władz centralnych jest zdecydować, czy dodatkowe środki finansowe powinny być przekazane regionom, które z uwagi na swój potencjał będą zdolne do

²⁹ Broszkiewicz R., Problemy pomiaru efektywności społeczno-ekonomicznej przemian strukturalnych w warunkach konkurencyjności miast i regionów Polski. [w:] Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne. Praca zbiorowa pod redakcją A. Klasika. Prace naukowe AE w Katowicach, Katowice 2001, s. 59-60.

³⁰ Kukliński A., Regiony silne i słabe w praktyce społeczno-gospodarczej [w:] Region Białostocki, Studia ekonomiczno-społeczne, Białystok, 1977, t. V

najefektywniejszego ich wykorzystania czy też tym, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji społeczno-ekonomicznej i wymagają zewnętrznej pomocy.

Powyższy dylemat wiąże się dodatkowo z pojęciem tzw. „efektywności regionalnej”, nad którą prowadzone są badania w wielu krajach zaangażowanych w prowadzenie polityki rozwoju regionalnego. Brak jest jednakże nadal skutecznych analiz dotyczących czynników rozwoju regionalnego a większość teorii opiera się na podstawach makroekonomicznych. Jak wiadomo w teorii ekonomii za podstawowe czynniki rozwoju uznawane są kapitał, ziemia i praca. Oznacza to, iż obecnie rozwój regionalny opiera się o zasoby majątkowe (kapitałowe), środowisko przyrodnicze oraz zasoby demograficzne.

W literaturze można spotkać podział czynników rozwoju na: ekonomiczne, przestrzenne, ekologiczne, lokalne i społeczne³¹. Ponadto zalicza się do nich, między innymi³²:

- zasoby naturalne;
- zasoby pracy (w tym kwalifikowanej);
- kapitał inwestycyjny;
- przedsiębiorstwa (lokalne i zewnętrzne);
- zagospodarowanie terenu i infrastruktura komunikacyjna;
- potencjał produkcyjny i usługowy;
- jakość środowiska przyrodniczego;
- nowoczesne technologie;
- potencjał rynku lokalnego i zewnętrznego;
- polityka władz centralnych i lokalnych;
- wielkość danego terytorium oraz powierzchnia terenu gotowego do zagospodarowania;
- obecność sił społecznych nakierowanych na wspieranie rozwoju;
- możliwości pozyskania dotacji, ulg, subwencji;
- współpraca międzynarodowa.

Szybko postępujący rozwój naukowo-techniczny oraz zmiany systemów gospodarczych wymuszają konieczność zmodyfikowania tradycyjnej teorii czynników rozwoju. Konieczne jest obecnie wzięcie pod uwagę współczesnych czynników o charakterze ekonomicznym tj. struktury gospodarki oraz jej zdolności do zmian a także społeczno-politycznych tzn.

³¹ Secomski K.; Teoria rozwoju regionalnego i planowania, PWE, Warszawa 1987, s.46-98.

³² Blakely E.J.; Plannig Local Economic Development. Theory and Sage Publication, London-New-Practice-Delhi 1989.

skłonności władz oraz mieszkańców do współpracy na rzecz wspierania innowacyjności oraz postępu gospodarczego³³.

Rozwój regionalny, pomimo tego, iż uznawany jest za zjawisko mierzalne trudno jest jednoznacznie określić za pomocą jednej, konkretnej wielkości. Zmiany o charakterze społeczno-gospodarczym można mierzyć stosując szereg różnorodnych mierników, z których każdy będzie odzwierciedlał cechy danego zjawiska i umożliwi jego skuteczną ocenę i efektywność z punktu widzenia rozwoju danego obszaru.

Oprócz doboru odpowiednich mierników rozwoju regionalnego niezwykle istotne jest również opracowanie odpowiedniej metody służącej ocenie tych zjawisk. Związane jest to bezpośrednio z dostępnością danych statystycznych gromadzonych na poziomach regionalnych, które oprócz standardowych informacji powinny uwzględniać te związane z transformacją polskiej gospodarki oraz jej aktualnym stanem. Ponadto niezwykle przydatne są dane prezentowane w ujęciu dynamicznym obrazujące szybkość zmian zachodzących w gospodarce³⁴.

Zmiany jakie zaszły oraz zachodzą w polskiej gospodarce przyczyniły się do utworzenia zupełnie nowych systemów oraz uwarunkowań społecznych i ekonomicznych. Ponadto podział na administrację samorządową i centralną oraz związane z tym zmiany w układzie terytorialnym wymagają istnienia spójnego systemu informacyjnego obejmującego oba te poziomy. Stworzenie efektywnego systemu pozyskiwania informacji służyć będzie skutecznemu programowaniu rozwoju regionalnego nakierowanego na zwiększenie spójności międzyregionalnej oraz wspieraniu regionów słabiej rozwiniętych. Wobec powyższego konieczne jest uzupełnienie systemu danych statystycznych o informacje pochodzące z instytucji innych niż GUS takich jak: urzędy skarbowe, banki, instytucje otoczenia biznesu, przedsiębiorcy dzięki którym będzie możliwe pozyskanie informacji dotyczących podmiotów gospodarczych, innowacyjności, sfery B+R oraz środowisk lokalnych. Niejednokrotnie przydatne również byłoby ukazanie badanych zjawisk w ujęciu dynamicznym tj. wykazanie tempa ich zmian. Najbardziej zasadne jest to w przypadku badania takich procesów jak: produkcja, konsumpcja, zatrudnienie, przekształcenia własnościowe itp. W związku z powyższym szczególnie istotne z punktu widzenia badań nad rozwojem regionalnym są dane dotyczące³⁵:

- wielkości i struktury PKB oraz WDB (Wartości Dodanej Brutto);

³³ Karpiński A.; Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń polityki światowej, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1992, s.49

³⁴ Szymła Z.; op. cit. s. 106

³⁵ Szymła Z.; op. cit. s. 106

- przekształceń własnościowych podmiotów gospodarczych;
- stopnia innowacyjności produkcji;
- jakości życia ludności (sytuacji materialnej gospodarstw domowych);
- napływu kapitału zagranicznego;
- potencjału naukowo-badawczego oraz nakładów na sferę B+R;
- rozwoju instytucji otoczenia biznesu (IOB);
- struktury budżetów JST.

Relatywnie nowym trendem w badaniach nad rozwojem regionów jest ocena ich konkurencyjności. Związana jest ona z otoczeniem gospodarki rynkowej i wymaga zastosowania specjalnie skonstruowanych do tego celu mierników³⁶.

W literaturze można spotkać różne rodzaje mierników stosowanych przy ocenie rozwoju regionów. Ich liczba waha się od kilku do kilkudziesięciu³⁷. W najbardziej ogólnym rozumieniu mierniki tego typu możemy podzielić na dwa rodzaje³⁸:

1. Podstawowe – określające wartości bezwzględne zjawisk i procesów ekonomiczno-społecznych. Przykładem takich mierników jest np. liczba ludności, poziom zatrudnienia, stopa bezrobocia itp.
2. Relatywne – określające stan zjawisk ekonomicznych relacji do innych zjawisk i procesów gospodarczych np. udział ludności zamieszkującej obszary wiejskie w ogólnej liczbie ludności lub liczba zatrudnionych w przemyśle na 1000 mieszkańców itp.

Istnieje jeszcze kilka klasyfikacji podziału mierników rozwoju regionów, z których najpopularniejsze to ich podział na syntetyczne i szczegółowe oraz na mierniki ilustrujące różne współzależności ekonomiczne. Niemniej jednak, jako że nie jest to głównym tematem pracy, nie zostały one w tym miejscu szczegółowo opisane.

Warto jednakże zaznaczyć, iż dokonując wyboru mierników rozwoju należy kierować się trzema ważnymi przesłankami³⁹:

1. Powinny one wyrażać podstawowe treści i strony rozwoju regionalnego;
2. Nie powinny one przyczyniać się do mnożenia liczby mierników;
3. Powinny być one wzajemnie powiązane tj. tworzyć określony system.

³⁶ Klasik A., Kuźnik F.; Konkurencyjny rozwój regionów w przestrzeni europejskiej [w:] Konkurencyjność miast i regionów, AE, Kraków 1999, s.29

³⁷ Szymła Z., op. cit. s. 107

³⁸ Opałło M.; Mierniki rozwoju regionów, PWE, 1972, s.120

³⁹ Zawadzki S.M.; Podstawy planowania regionalnego, PWE, Warszawa, 1969, s. 118

Podstawą systemu mierników powinny być czynniki związane z zasobami ludzkimi tzn. priorytetowe traktowanie zagadnień o charakterze demograficznym, jako że ludność jest podstawą i celem rozwoju każdego z regionów a jednocześnie stymulatorem prowadzenia wszelkiej działalności na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego⁴⁰.

Poziom rozwoju z demograficznego oraz społecznego punktu widzenia najczęściej określa się na podstawie następujących mierników⁴¹:

- gęstość zaludnienia;
- stopa bezrobocia;
- udział ludności miejskiej i wiejskiej w ogólnej liczbie ludności;
- aktywność zawodowa;
- wskaźnik aktywności zawodowej;
- struktura pracujących;
- wskaźnik migracji oraz wskaźnik ruchu naturalnego;
- wskaźnik skolaryzacji;
- struktura bezrobocia (wg płci, wykształcenia, czasu pozostawania bez pracy);
- dostępność mieszkań, urządzeń wodno-kanalizacyjnych i innych mediów;
- liczba ludności według głównych źródeł utrzymania;
- dostępność do usług medycznych oraz szpitali.

Jeżeli zaś chodzi o badanie potencjału gospodarczego to dokonuje się go w oparciu o następujące wielkości⁴²:

- wielkość i struktura PKB oraz WDB;
 - zasoby środków trwałych oraz stopień ich zużycia;
 - wielkość produkcji i zatrudnienia w podziale na sekcje gospodarki narodowej;
 - wskaźniki przekształceń własnościowych;
 - wielkość i struktura nakładów inwestycyjnych;
 - wielkość zainwestowanego kapitału zagranicznego;
 - dostępność do instytucji otoczenia biznesu (banków, instytucji finansowych, ośrodków innowacji);
- W kwestii wyposażenia w infrastrukturę techniczną stan danego regionu określają:
- długość i gęstość sieci drogowej;
 - długość i gęstość sieci kolejowej;

⁴⁰ Tamże s. 118

⁴¹ Szymła Z., op. cit. s. 107

⁴² Tamże s. 118

- stan i wielkość infrastruktury komunalnej (sieć wodociągowa, kanalizacyjna, gazowa itd.);
- długość sieci energetycznej i telefonicznej.

Obecnie istnieją nowe możliwości prowadzenia badań w obszarach regionalnych dzięki danym udostępnionym przez Biuro Statystyczne Unii Europejskiej w Brukseli (Eurostat). Znajdują się tam ujednolicone dane o charakterze społeczno-ekonomicznym w podziale na jednostki terytorialne na szczeblach od NUTS 1 do NUTS 3.⁴³

W Polsce funkcjonuje również Bank Danych Lokalnych (wcześniejszy Bank Danych Regionalnych), który jest największą działającą w kraju bazą internetową opisującą najważniejsze wielkości dotyczące sytuacji społeczno-gospodarczej, demograficznej, stanu środowiska naturalnego itp. Dane umieszczone są w podziale na województwa, gminy i powiaty oraz na podregiony zgodnie ze strukturą administracyjną państwa oraz nomenklaturą jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS).

1.3 Czynniki kształtujące politykę regionalną.

Przy wyborze instrumentów dotyczących polityki regionalnej należy zwrócić uwagę na to, by prowadzone działania dawały jak największe efekty w stosunku do ponoszonych nakładów. Konieczne jest również wdrażanie inicjatyw, które przyczynią się do pożądanых zmian ustrojowych i strukturalnych w kraju. Czynności podejmowane w ramach polityki rozwoju powinny jednak przede wszystkim uwzględniać zróżnicowania międzyregionalne, w tym:

- zmiany na rynku pracy i związany z tym poziom bezrobocia, który jest silnie zróżnicowany w poszczególnych regionach;
- zmiany sektorowe w gospodarce, co z kolei jest powodem zróżnicowanego tempa rozwoju regionów oraz zróżnicowanego poziomu inwestycji krajowych i zagranicznych;
- różnice w ilości kapitału zagranicznego ulokowanego w regionach, co jest wyznacznikiem atrakcyjności inwestycyjnej danego regionu;
- dynamikę powstawania otoczenia biznesowego w regionach.

Podczas realizacji działań w ramach polityki spójności administracja publiczna przyjmuje założenie, iż w każdym regionie istnieje potencjał wewnętrzny, który jest warunkiem trwałego rozwoju. W celu osiągnięcia efektów rozwojowych należy, wobec tego, uruchomić zasoby endogeniczne danego regionu poprzez np.:

⁴³ New Cronos, Classification Plan, Theme 1, General Statistics, Eurostat 2002.

- tworzenie nowych rynków zbytu produktów;
- ograniczanie importu poprzez zastępowanie go produkcją własną,
- zapewnienie rozwoju sieci socjalnych, dbałość o środowisko naturalne w celu podniesienia wydajności obszaru;
- stosowanie zasady subsydiarności tzn. zwiększanie zakresu odpowiedzialności władz regionalnych;
- ciągle stymulowanie aktywności mieszkańców w działaniach na rzecz rozwoju i promocji regionu.

Obecnie zagwarantowanie długotrwałego i efektywnego rozwoju regionalnego wymaga odejścia od tradycyjnych koncepcji rozwojowych na rzecz zintegrowanych strategii rozwoju. Polegają one na kompleksowym, lecz w miarę możliwości bezkonfliktowym zaspokojeniu potrzeb i interesów wszystkich mieszkańców danego obszaru. W związku z tym organy administracji publicznej mają za zadanie koordynować łącznie sferę gospodarczą, społeczną, kulturalną a także działania związane z ochroną środowiska.

Obecnie koncepcja rozwoju regionalnego opiera się nie, jak wcześniej, na gospodarce przemysłowej lecz na gospodarce opartej na wiedzy i budowaniu społeczeństwa informacyjnego.

W przypadku tak działającego modelu rozwoju regionalnego ulega zmniejszeniu znaczenie tradycyjnych czynników produkcji takich jak praca, zasoby naturalne, ziemia oraz kapitał na rzecz innowacyjnego zasoby jakim jest wiedza. W gospodarce opartej na wiedzy dochodzi do jej tworzenia, dyfuzji, przekazywania i wykorzystywania przez różne podmioty i instytucje życia gospodarczego i społecznego. Staje się ona głównym i podstawowym czynnikiem rozwoju.

Realizacji działań rozwojowych służą strategie rozwoju oraz regionalne strategie innowacji. W tym kontekście wzrasta znaczenie władz regionalnych, które zobowiązane są tworzenia strategii rozwoju regionów oraz strategii innowacji. Tym sposobem podmioty regionalne biorą udział w kształtowaniu sfery społecznej, ekonomicznej i politycznej na danym obszarze wyznaczając jednocześnie instytucje będące inicjatorami współpracy różnych podmiotów w regionie. Obecnie region powinien być zdolny do wypracowania własnego systemu innowacji oraz wspólnie z innymi podmiotami do wyznaczania nowych rozwiązań.

Proces innowacyjny jest uzależniony od wielu czynników, wśród których można wymienić :

1. Konieczność zmian technologicznych, instytucjonalnych oraz społecznych z uwagi na złożoność procesu innowacyjnego. Jest on w znacznym stopniu inicjowany

czynnikami zewnętrznymi (konkurencją, brakiem stabilności ekonomicznej) niemniej jednak aby mógł nabrać charakteru autonomicznego konieczne są liczne zmiany strukturalne wewnątrz samego regionu.

2. Procesy innowacyjne, które nie występują w tradycyjnych regionach o najwyższym stopniu interakcji i spójności. Jest to zjawisko stosunkowo rzadkie, jednak w szczególnych przypadkach może wystąpić.
3. Współpraca i jej synergia, która umożliwi rozwój technologiczny będący z kolei źródłem innowacji.
4. Wzajemne oddziaływania i współpraca instytucji w regionie.

Czynnikiem determinującym intensywność procesu innowacyjnego jest aktywność aktorów w niego zaangażowanych. Podmiotem inicjującym tego typu działania powinna być z założenia administracja publiczna czyli władza samorządowa. Region, w tym wypadku, pełni zasadniczą rolę we wdrażaniu i dyfuzji innowacji. Niemniej jednak regiony o wysokim potencjale innowacyjnym są nadal dość nieliczne i skoncentrowane wokół najszybciej się rozwijających ośrodków miejskich (tzw. wysp innowacji). Pomimo znacznego postępu cywilizacyjnego bliskość geograficzna jest nadal istotnym czynnikiem rozwoju. W związku z tym zadaniem organów administracji jest działanie w celu usprawnienia przepływu innowacji i nowoczesnych technologii z obszarów lepiej rozwiniętych do terenów peryferyjnych.

Do podmiotów biorących bezpośredni udział w tworzeniu systemu innowacyjnego możemy zaliczyć :

- władze regionalne;
- instytucje prywatne;
- jednostki badawczo-rozwojowe;
- uczelnie wyższe;
- instytucje finansowe i kredytowe;
- instytucje otoczenia biznesu;
- podmioty zagraniczne.

Wśród tych instytucji największą rolę w procesie tworzenia innowacyjności odgrywają podmioty prywatne a zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Ich dynamiczny rozwój świadczy o dużym potencjale innowacyjnym przedsiębiorczości. Zadaniem administracji publicznej jest wobec powyższego wspieranie tego sektora. Władze samorządowe mają za zadanie opracować regionalne strategie rozwoju gospodarczego, edukacji, badań naukowych, wspierania oraz transferu innowacyjności oraz nowych technologii. Do realizacji tego zadania konieczne jest istnienie, oprócz kompetentnych

instytucji, zasobów merytorycznych zdolnych do prowadzenia analiz regionalnych, monitoringu procesów rozwojowych, prognozowania możliwych zagrożeń oraz wykorzystywania silnych stron danego regionu. W warunkach obecnie funkcjonującego podziału administracyjnego kraju obowiązek wykonywania powyższych zadań ciąży na Urzędach Marszałkowskich, które nie są jednak instytucjami wystarczająco przygotowanymi do efektywnego wykonywania tych obowiązków. Konieczne jest dlatego wspieranie instytucji publicznych przez inne jednostki działające w regionie, przede wszystkim przez jednostki naukowo-badawcze. Niestety jednak, współpraca pomiędzy organami administracji publicznej a sferą badawczo-naukową jest zdecydowanie niewystarczająca. Warunkiem tworzenia sprawnie funkcjonującego regionalnego systemu innowacji jest trwałe współdziałanie wymienionych podmiotów regionalnych na podstawie porozumień lub utworzonych konsorcjów.

Obecnie tworzenie i transfer innowacji odbywa się pomiędzy zorganizowanymi sieciowo lokalizacjami. Wiedza technologiczna jest transferowana pomiędzy podmiotami posiadającymi określony poziom rozwoju. Bez istnienia sieci powiązań wymiana tej wiedzy nie mogła by mieć miejsca. Wobec tego, pomimo dynamicznie rozwijających się technologii teleinformatycznych, społeczeństwa informacyjnego oraz elektronicznego przesyłu danych lokalizacja geograficzna nadal odgrywa istotne znaczenie w systemach innowacyjnych oraz ich rozprzestrzenianiu na tereny peryferyjne.

Tym sposobem więc innowacje mogą być tworzone, rozprzestrzeniane i wykorzystywane w zamkniętym obszarze regionalnym. Warto zauważyć, iż innowacje o charakterze wirtualnym nie wymagają lokalizacji w sensie geograficznym, natomiast innowacje materialne muszą być umieszczone w określonej przestrzeni. Z tego punktu widzenia możemy wyróżnić :

- wirtualne regiony innowacyjne;
- materialne regiony innowacyjne.

Celem tworzenia regionalnych systemów innowacji jest przede wszystkim stworzenie powiązań pomiędzy sferą nauki, przemysłu, administracji publicznej oraz przedsiębiorczością. Ma to posłużyć wspieraniu rozwoju gospodarczego oraz, co za tym idzie, wzrostowi konkurencyjności regionu w skali kraju i na arenie międzynarodowej. Niezwykle istotna jest aktywność wszystkich podmiotów zaangażowanych w ten proces. Wewnętrzna integracja w regionie będąca skutkiem systemu innowacyjnego wspierana jest również przez takie elementy jak:

- regionalne centra innowacyjności;
- parki naukowo-technologiczne;
- podmioty gospodarcze;
- regionalne ośrodki informacji o technologiach;
- organy administracji publicznej;
- regionalne agencje rozwoju regionalnego zorientowane na innowacje.

W procesie tworzenia regionalnych systemów innowacji ważną rolę odgrywa również pojęcie terytorium, które w tym kontekście związane jest ściśle ze społecznością zamieszkującą dany obszar. Aktywność mieszkańców, ich lojalność, poziom przedsiębiorczości są czynnikami niezwykle istotnymi dla kształtowania rozwoju regionalnego. Wobec tego istotne jest by położyć również nacisk na budowanie tożsamości regionalnej w kontekście ekonomicznym, która do tej pory traktowana była raczej jako pojęcie o charakterze socjologicznym, psychologicznym lub kulturowym. Będzie ona, podobnie jak reszta działań, warunkiem trwałego rozwoju gospodarczego regionu. Tożsamość regionalna jest również kształtowana poprzez procesy terytorialne i oddziaływania zewnętrzne. Możemy do nich zaliczyć takie zjawiska jak: globalizacja, integracja oraz regionalizacja gospodarki. W procesie integracji oprócz czynników technicznych, ekonomicznych czy politycznych coraz większą rolę odgrywają też czynniki kulturowe.

Korzystnie ukształtowane czynniki kulturowe sprzyjają procesowi integracji, która w obecnym okresie globalizacji ma coraz większe znaczenie. Niemniej jednak analizując proces integracji gospodarczej regionów należy wziąć pod uwagę zjawisko tzw. regionalizmu ekonomicznego, rozumianego jako zróżnicowane zachowania ludności na różnych obszarach w odniesieniu do zjawisk politycznych i gospodarczych. Tożsamość regionalna przyczynia się w dużym stopniu do tworzenia tzw. regionów sentymentalnych i kulturowych stąd też jej znaczenie nie może być pomijane.

Można stwierdzić, iż podstawowym warunkiem prowadzenia efektywnej polityki rozwoju regionalnego jest opracowanie systemu sprawozdawczości, monitoringu oraz prowadzenia analiz, które umożliwią ocenę skuteczności prowadzonych działań. Podstawą tej oceny będzie ewolucja sytuacji społeczno-gospodarczej w układzie regionalnym. Takie działanie umożliwi koordynowanie tempa zmian, kierunków rozwoju oraz ewentualną modyfikację instrumentów wdrażania polityki rozwoju regionalnego. W celu prowadzenia analiz i stosowania monitoringu najbardziej skuteczną metodą jest opracowanie listy wskaźników statystycznych oraz metod badań, które dadzą jasny obraz sytuacji jednostek terytorialno-statystycznych.

1.4 Konkurencyjność jako podstawowy czynnik rozwoju regionów.

Konkurencyjność jest pojęciem, które można zastosować w odniesieniu do każdego poziomu agregacji gospodarczej. Można ją określać zarówno dla pojedynczego przedsiębiorstwa jak i dla całej branży, działu gospodarki, regionu czy też gospodarki narodowej oraz ponadnarodowej.⁴⁴ Jest ona zaliczona do cech o charakterze relatywnym określanych za zasadzie dokonywania porównań pomiędzy poszczególnymi zjawiskami oraz przypisywania im własności w odniesieniu do innych zjawisk lub kryteriów porównań.⁴⁵

W kategoriach ekonomicznych konkurencyjność można w sposób najbardziej ogólny określić jako zdolność do osiągania wysokiego poziomu w sferze rozwoju gospodarczego. Spośród wielu definicji konkurencyjności regionów można wyróżnić takie, które są formułowane z punktu widzenia władz regionalnych oraz te definiowane z perspektywy przedsiębiorstw działających na danym obszarze.

Do pierwszej z tych grup można zaliczyć definicje, mówiące, iż:

1. Konkurencyjność regionu oznacza jego zdolność do skutecznego rywalizowania i współdziałania z innymi regionami⁴⁶
2. Konkurencyjność regionu jest to „(...) przewaga nad innymi regionami będąca wypadkową atrakcyjności oferty usługowej kierowanej do obecnych i potencjalnych użytkowników regionu, którymi są mieszkańcy, firmy, inwestorzy, goście; jej źródłem jest nowoczesna infrastruktura materialna, instytucjonalna i intelektualna regionu.”⁴⁷
3. Konkurencyjność regionu jest to również jego zdolność do tworzenia trwałego wzrostu wartości dodanej, która z kolei prowadzi do wzrostu poziomu dobrobytu na terenie regionu wynikającego z⁴⁸:
 - właściwego gospodarowania zasobami i zarządzania procesami gospodarczymi w regionie;
 - wykorzystywania czynników wzrostu zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych w celu zwiększenia atrakcyjności regionu dla inwestorów

⁴⁴ Gorynia M. (red.), Luka konkurencyjna na poziomie przedsiębiorstwa a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2002, s.49

⁴⁵ Gorynia M., Zachowania przedsiębiorstw w okresie transformacji. Mikroekonomia przejścia, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2000, wydanie drugie, s. 96-97.

⁴⁶ Gaczek W. M., Rykiel Z. Konkurencyjność regionów a regionalizm ekonomiczny, [w:] Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów, pod red. Klamut M. i Cybulskiego L., Wrocław 2000, s.51.

⁴⁷ „Marketing miasta”

⁴⁸ Chmielewski R., Trojanek M. Czynniki określające konkurencyjność układów przestrzennych (regionów i miast) [w:] Postawy gospodarczej polityki miasta. Studium Poznania – część II, pod red. Domańskiego R., Biuletyn KPZK nr 187, Warszawa 1999, s. 63-64.

zagranicznych, pobudzania aktywności inwestorów wewnętrznych w celu podniesienia zdolności regionu do konkurencyjności na poziomie narodowym i ponadnarodowym;

- przewidywania oraz dostosowania się do standardów gospodarki światowej.

4. Konkurencyjność nie ma na celu wyłącznie współzawodniczenia pomiędzy poszczególnymi podmiotami ale dzięki takim narzędziom jak produktywność, efektywność i rentowność może służyć trwałej poprawie poziomu życia i zwiększeniu dobrobytu.⁴⁹

Jedną z podstawowych cech i wyznacznikiem konkurencyjności jest innowacyjność, natomiast jej najważniejszymi nośnikami są przedsiębiorstwa. W związku z tym pojęcie konkurencyjności można również definiować podkreślając znaczenie przedsiębiorstw funkcjonujących w regionie. Wobec powyższego można ją określać jako:

1. Zdolność przedsiębiorstw, przemysłu oraz wszelkich podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na obszarze danego regionu do osiągnięcia trwałego i stabilnego wzrostu dochodu i poziomu zatrudnienia w warunkach konkurencji międzynarodowej⁵⁰
2. Zdolność podmiotów gospodarczych w regionie do produkcji towarów i usług w odpowiedzi na zapotrzebowanie zarówno krajowe jak i zagraniczne przy równoczesnym utrzymaniu stałego, wysokiego poziomu dochodu w celu zapewnienia społeczeństwu wyższego standardu życia⁵¹

Proces konkurencyjności danego regionu może mieć charakter zarówno pośredni jak i bezpośredni. Konkurencyjność pośrednia oznacza działania władz regionalnych zmierzające do zwiększenia atrakcyjności regionu oraz poprawy warunków funkcjonowania przedsiębiorstw, co z kolei zwiększa ich efektywność i przewagę konkurencyjną. W tym wymiarze konkurencyjność regionu utożsamiana jest z konkurencyjnością przedsiębiorstw znajdujących się na jego terenie.

Natomiast konkurencyjność bezpośrednia oznacza celowe działania jednostek terytorialnych w celu uzyskania dostępu do jak największej ilości korzyści zewnętrznych takich jak: dostęp do krajowych środków finansowych, przyciągnięcie zagranicznych inwestorów, utrzymanie kapitału w regionie, utworzenie instytucji rządowych, organizacja imprez międzynarodowych.

⁴⁹ Tamże, s.63

⁵⁰ Pietrzyk I.; Konkurencyjność regionów w ujęciu Komisji Europejskiej, [w:] Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów, pod red. Klamut M. i Cybulskiego L., Wrocław 2000, s.20

⁵¹ Tamże, s.20.

Wobec powyższego można stwierdzić, iż konkurencyjność regionu tworzy zbiór czynników, do których należą:

- zdolność do generowania i utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia;
- trwały wzrost poziomu wydajności pracy;
- możliwość zapewnienie trwałego wzrostu poziomu życia mieszkańców regionu;
- zdolność podmiotów gospodarczych regionu do konkurowania z podmiotami zewnętrznymi w rywalizacji gospodarczej;
- umiejętność przystosowania regionu do zmieniających się warunków zewnętrznych;
- innowacyjność w regionie;
- umiejętność zidentyfikowania oraz wykorzystania zasobów strategicznych regionu.

Atrakcyjność danego regionu jest jednym z czynników warunkujących jego konkurencyjność, ponieważ określa ona skłonność przedsiębiorstw do lokowania zarówno swoich siedzib jak i inwestycji na danym regionie. Tego rodzaju atrakcyjność postrzegana przez pryzmat podmiotów gospodarczych nazywa się atrakcyjnością inwestycyjną regionu. Główne czynniki wpływające na tego rodzaju atrakcyjność a zarazem warunkujące rozwój regionu w długim okresie to:

- chłonność rynku lokalnego;
- jakość rynku pracy,
- koszty pracy,
- klimat społeczny (m.in. istnienie kapitału społecznego),
- koszty prowadzenia działalności gospodarczej,
- dogodne warunki finansowe takie jak np. ulgi podatkowe,
- stabilne przepisy prawne i stabilizacja polityczna,
- uproszczone procedury rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej,
- wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną,
- infrastruktura otoczenia biznesu,
- istnienie sieciowych powiązań między podmiotami oraz liderów danej branży,
- dostępność komunikacyjna,
- jakość środowiska naturalnego i atrakcyjność turystyczna,
- działania władz lokalnych na rzecz wspierania przedsiębiorczości.

Czynniki determinujące atrakcyjność regionu są powiązane zarówno z lokalizacją przedsiębiorstw na danym terytorium jak również z jakością życia postrzeganą przez obecnych i potencjalnych mieszkańców regionu. Z punktu widzenia przedsiębiorców (atrakcyjność inwestycyjna) będą to np. jakość rynku pracy, koszty płacy lub dogodne

warunki finansowe oraz infrastruktura otoczenia biznesu podczas, gdy z punktu widzenia mieszkańców regionu będą to: wyposażenie w infrastrukturę, jakość środowiska i atrakcyjność turystyczna oraz rozwój sieci komunikacyjnej. Znaczenie dla obydwu stron mają czynniki o charakterze ilościowym jak i jakościowym takie jak: infrastruktura społeczna, zasoby i polityka mieszkaniowa, polityka gospodarcza i społeczna władz lokalnych, chłonność rynku pracy i poziom wynagrodzeń oraz jakość życia. Podsumowując czynniki określające atrakcyjność inwestycyjną regionu w dużej mierze pokrywają się z czynnikami stanowiącymi o atrakcyjności regionu dla jego mieszkańców.⁵²

Według Komisji Europejskiej konkurencyjność regionów można również mierzyć według wskaźnika jakim jest PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Na tą wielkość składają się również takie elementy składowe jak wydajność siły roboczej oraz wielkość zatrudnienia. Niemniej jednak zdaniem autorów Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego sam wzrost zatrudnienia nie może być traktowany jako cel nadrzędny. „Nie chodzi o jakiekolwiek miejsca pracy, ale o takie, które zapewnią konkurencyjność gospodarki, regionów i podmiotów gospodarczych, a więc zagwarantują odpowiednią wydajność pracy. Imperatyw wzrostu zatrudnienia poprzez tworzenie nowych miejsc pracy musi być traktowany jako czynnik wzrostu gospodarczego, a nie jako okoliczność łagodząca wymogi efektywności polityki rozwojowej kraju i regionów” W związku z powyższym warunkiem konkurencyjności danego regionu jest nie tylko duża liczba miejsc pracy ale również wysoka wydajność pracy.

Zgodnie z tego typu rozumowaniem określono kilka głównych czynników, które wyjaśniają różnice sięgające rzędu 65% w wielkościach PKB per capita pomiędzy najbardziej a najmniej dynamicznie rozwijającymi się regionami w Unii Europejskiej:

- nowoczesna struktura działalności gospodarczej (w najlepiej rozwiniętych regionach działalność gospodarcza koncentruje się wokół sektora usług rynkowych oraz przemysłu przetwórczego),
- innowacyjność,
- dostępność regionu,
- kwalifikacje siły roboczej.

Z punktu widzenia badania konkurencyjności regionów konieczne jest przeniesienie tych czynników na wymiar regionalny tak by możliwe było ich badanie na danym obszarze. Jest to obecnie, w dobie globalizacji, tym trudniejsze iż coraz wyraźniej rośnie znaczenie

⁵² Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z.; Region i jego rozwój w warunkach globalizacji, Warszawa 2007, s.109

czynników o charakterze jakościowym w porównaniu do tych o znaczeniu ilościowym a ich szacowanie statystyczne jest znacznie trudniejsze. Funkcjonujące systemy statystyczne wraz z ich niedoskonałościami i opóźnieniami mogą prowadzić do zniekształcenia obrazu analizy. W związku z tym monitorowaniu rozwoju regionalnego wymaga również uwzględnienia szeregu wskaźników o charakterze jakościowym, które pozwoliłyby na bardziej realistyczne zobrazowanie rzeczywistości.

W związku z rosnącym znaczeniem czynników o charakterze niematerialnym działania na rzecz rozwoju regionów skoncentrowane są często na wspieraniu elementów składowych tych czynników. Jednym z podstawowych jest tzw. „kapitał intelektualny”, który umożliwia tworzenie społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy, co obecnie jest najczęściej podkreślanym bodźcem rozwojowym regionów. Jest on definiowany jako kapitał ludzki, społeczny oraz organizacyjny.

1.5 Czynniki konkurencyjności regionów.

Konkurencyjność regionów jest pojęciem bardzo złożonym i wielowymiarowym stąd istnieje wiele klasyfikacji czynników ją determinujących. Jedne z nich podkreślają aspekty ekonomiczne inne zaś skupiają się na względach społecznych i kulturowych. B. Winiarski stworzył listę tego typu czynników skonstruowaną w oparciu o warunki panujące w regionach⁵³:

- rozwinięta i zróżnicowana struktura gospodarki,
- dobry stan infrastruktury technicznej, społecznej, dostępność komunikacyjna,
- obecność szkół wyższych, instytutów naukowo-badawczych, sfery B+R, która zapewnia istnienie odpowiedniej bazy intelektualnej,
- istnienie sieci instytucji otoczenia biznesu,
- dobry stan środowiska naturalnego,
- zasoby terenów atrakcyjnych pod względem inwestycyjnym.

Wymienione powyżej czynniki są koniecznymi jednak nie wystarczającymi do zapewnienia konkurencyjności regionu. Należy również podkreślić znacznie takich elementów jak: wizerunek regionu, cechy społeczności lokalnej, czynniki historyczne oraz wizerunek przyszłości regionu.

⁵³ Zob. Winiarski B., Czynniki konkurencyjności regionów [w:] Konkurencyjność regionów, pod red. Klamut M., Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, s.51

1.5.1 Kapitał ludzki.

Kapitał ludzki jest zasobem elastycznym co oznacza, iż możliwy jest wzrost jego wartości w czasie zarówno pod wpływem organizacji, w której działa jak i otoczenia. Charakterystyka i cechy jednostki kształtują się pod wpływem miejsca zamieszkania oraz pod wpływem prowadzonych działań. Jest ona również wyposażona w takie umiejętności jak podstawowa wiedza teoretyczna, zdolność do uczenia się, skłonność do innowacji, kreatywności oraz aktywnego zaangażowania. Głównym źródłem rozwoju kapitału ludzkiego jest wykształcenie. Wykształcone jednostki nie tylko są środkiem realizacji innowacji ale również same w sobie tworzą potencjał innowacyjny w organizacji.⁵⁴

Kapitał ludzki „(...) jest zatem zasobem, który jest źródłem przyszłej satysfakcji, zarobków czy też ogólnie usług o jakiejś wartości. Wyróżniającą cechą kapitału ludzkiego jest to, że jest częścią człowieka, jest ludzki, ponieważ jest ucieleśniony w ludziach. Może być gromadzony nie jako aktywa, które są nabywane na rynku, ale przez inwestowanie w siebie. Żadna osoba nie może oddzielić od siebie kapitału, który posiada. Cechy te stanowią o istotnej odrębności sposobu, w jaki funkcjonuje kapitał ludzki, od sposobu funkcjonowania kapitału rzeczowego, mianowicie jedynie ten drugi może być przedmiotem obrotu na rynku i zmieniać właściciela.”⁵⁵

Tym, co przede wszystkim odróżnia kapitał ludzki od kapitału rzeczowego jest:

- nie jest on własnością producenta (z powodu oczywistego braku podmiotu go wytwarzającego);
- inwestycje w kapitał ludzki mają charakter długookresowy;
- inwestycje w wiedzę w celu tworzenia społeczeństwa opartego na wiedzy wymagają innego kontekstu społecznego niż generalne ukierunkowania gospodarki kapitalistycznej.⁵⁶

Podstawowym narzędziem kształtowania kapitału ludzkiego jest system edukacji wobec czego działania władz powinny być skierowane na jego ciągłe wspieranie i udoskonalanie. Istnieje powszechna opinia, iż system edukacji powinien być bardziej spójny z realnymi potrzebami rynku pracy. Kładzie się również nacisk na rosnące znaczenie kształcenia

⁵⁴ Proniewski M.; Polityka kształcenia jako czynnik rozwoju regionalnego. Na przykładzie Niemiec. Wydawnictwo Filii Uniwersytetu Warszawskiego, Białystok 1996, s.34.

⁵⁵ Domański R.; Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy. PWN, Warszawa 1993, s.19, oraz Domański D., Kapitał ludzki, podział pracy i konkurencyjność, Gospodarka Narodowa Nr 7-8/2000.

⁵⁶ Szlachta J.; Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, PWN, Warszawa 1997, Tom CV, s.8.

ustawicznego i kształcenia na odległość, które umożliwia rozwój systemów teleinformatycznych.

Powyższe rozważania oznaczają, iż istnieje szereg wyzwań przed podmiotami władzy publicznej zakresie kształtowania systemu społeczno-gospodarczego regionu tak, by rezultatem stało się podniesienie jakości kapitału ludzkiego. Efekty tych działań mogą być zauważalne już po kilku latach, co ułatwia proces planowania i zarządzania systemem. Równoległe z działaniami zmierzającymi w kierunku rozwoju kapitału ludzkiego muszą być podejmowane działania na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy.⁵⁷ Jeśli ten warunek nie zostanie spełniony może się okazać iż efekty poniesionych inwestycji wystąpią zupełnie na innym obszarze (często nawet na obszarze innego kraju) w wyniku odpływu wysoko wykwalifikowanych pracowników do regionów gdzie wyższe jest zarówno zapotrzebowanie na pracę jak i poziom wynagrodzeń.

1.5.2 Kapitał społeczny.

Kapitał społeczny określa się w literaturze jako szereg różnorodnych zbiorowości, które posiadają odrębne struktury społeczne ułatwiające działanie zarówno jednostkom jak i organizacjom.⁵⁸ Kapitał społeczny opiera się w dużej mierze na zaufaniu do członków określonej grupy społecznej. Ludzie oprócz indywidualnych zdolności oraz wiedzy posiadają również umiejętność łączenia się w grupy tak, by w rezultacie zrealizować określone, wspólne cele. Siła tego zjawiska jest uzależniona od stopnia w jakim członkowie grupy społecznej podzielają system norm i wartości i na ile są skłonni poświęcić interesy indywidualne na rzecz interesów wspólnych. Podzielanie tych samych praw, norm, wartości jest podstawą do budowy wzajemnego zaufania.⁵⁹ Dzięki temu czynnikowi możliwe jest budowanie kapitału społecznego i tworzenie trwałych więzi pomiędzy jego uczestnikami oraz uczestnictwo w relacjach społecznych. W związku z powyższym dostrzec można, iż kapitał społeczny nie jest przypisany konkretnej jednostce ale ma charakter dobra publicznego.⁶⁰

W literaturze często pojawia się definicja, mówiąca iż kapitał społeczny są to „normy, zaufanie i sieć”, które ułatwiają współdziałanie oraz osiąganie wspólnych celów. Podkreśla się również, iż ważnym czynnikiem charakteryzującym kapitał społeczny jest jego lokalizacja czyli zamieszkiwanie danej społeczności na określonym terytorium. Wspólnie respektowane

⁵⁷ Bohdziewicz P., „Kapitał ludzki”, Gazeta Wyborcza z 31.03.2003.

⁵⁸ Grootaert Ch., Social Capital: The Missing Link?, The World Bank Social Development Family Environmentally And Socially Sustainable Development Network, Social Capital Initiative, Working paper No. 3, April 1998, s.2

⁵⁹ Szerzej: Winter I., Towards a theorized understanding..., op. cit., 2000, s.3

⁶⁰ Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., Region i jego rozwój w warunkach globalizacji, Warszawa 2007, s.121

normy, zaufanie oraz interaktywna sieć są zasobami, które mają charakter społeczny i są wynikiem współpracy konkretnej grupy społecznej zamieszkującej dany obszar.⁶¹ Działanie w sieci obejmującej konkretne terytorium, współzależności, interakcje wyzwalają silne efekty synergiczne oraz wspierają proces wspólnego uczenia się wykorzystujący zasoby terytorium oraz kapitał ludzki, co prowadzi do wzrostu aktywności przedsiębiorczej mieszkańców regionu.⁶²

Podczas gdy kapitał ludzki odnosi się do indywidualnych cech poszczególnych jednostek kapitał społeczny jest sumą tych jednostek. Powinien on być szczególnie ceniony i wyróżniany ponieważ przyczynia się do wzrostu wartości wszystkich pozostałych typów kapitału a także stanowi podstawę budowania prawdziwego społeczeństwa obywatelskiego. Jednakże cechą szczególną tego typu kapitału jest to, iż nie jest on dobrem prywatnym ale publicznym, przez co, podobnie jak inne dobra publiczne, nie jest na ogół w wystarczającym stopniu doceniany.⁶³

Podsumowując powyższe rozważania należy podkreślić, iż kapitał społeczny jest kapitałem jednoznacznie zlokalizowanym, ma postać zasobu wspólnego o charakterze niematerialnym. Można wobec tego powiedzieć, iż budowa kapitału społecznego na danym terytorium ma duże znaczenie dla efektywności gospodarowania zasobami na tym obszarze. Jest to działanie w dużej mierze utrudnione jako, że ten rodzaj zasobu ma postać niematerialną i charakter społeczny. Istnieje też pogląd, iż w tzw. nowoczesnej gospodarce, gdzie coraz większego znaczenia nabierają takie pojęcia jak: e-commerce, e-communities, e-society będzie również istniał duży popyt na kapitał społeczny, jako że „(...) wbrew wcześniejszym mniemaniom, nie wszystko da się w pełni zabezpieczyć, zautomatyzować, kontrolować. Zaufanie, solidarność, uczciwość, lojalność, kooperatywność itp. są nadal, i to w rosnącej mierze, w cenie. Coraz ważniejsza staje się etyka biznesu i etyka w ogóle, także w relacjach międzynarodowych”⁶⁴

Badania kapitału społecznego oraz wspieranie jego rozwoju są konieczne z punktu widzenia wykorzystania i zarządzania tym zasobem. Działania w tym zakresie leżą w kompetencji wszystkich aktorów sceny lokalnej i regionalnej, zarówno polityków jak i lokalnych liderów, społeczności danego regionu, członków organizacji formalnych i

⁶¹ Szerzej: Winter I., Towards a theorized understanding..., op. cit., 2000, s.3

⁶² Szerzej: Kilpatrick S., Loechel B., Thomas S., Wojnarski Z., Generating Jobs In Regional Tasmania: a social capital approach, Final Report, University of Tasmania, March 2002, s.12 oraz Pietrzyk I., Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich, PWN, Warszawa 2000r. , s.49

⁶³ Putnam R.D. , Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1995, s.268.

⁶⁴ Zacher L.W., Społeczne wymiary nowej gospodarki, Nowe Życie Gospodarcze nr 9 z 5 maja 2002.

nieformalnych, multimediiów itd. Jest to proces zarówno długotrwały jak i wymagający dużego zaangażowania i konsekwencji dotyczy bowiem zmian w sferze stosunków międzyludzkich, mentalności społeczeństwa i jego interakcji z otoczeniem. Kapitał społeczny jest warunkiem rozwoju, konkurencyjności regionu oraz elementem wizerunku regionu w gospodarce opartej na wiedzy. Jak słusznie zauważył M. Szczepański „Miasto i region nie będą nigdy piękniejsze ani lepsze, aniżeli ludzie, którzy je tworzą.”⁶⁵

1.5.3 Środowisko przedsiębiorczości.

Przedsiębiorczość oraz tworzące ją środowisko jest podstawową domeną gospodarki rynkowej w związku z czym jest ona najczęściej wiązana z sektorem prywatnym. Niemniej jednak obecnie pojęcie to jest rozszerzane z uwagi na przeplatanie się oraz udział w nim sektorów publicznego oraz społecznego. Co za tym idzie, trójskładowy model przedsiębiorczości jest coraz częściej uważany za element kultury danego regionu. W analizach strategicznych mających na celu zaplanowanie oraz wspieranie rozwoju regionu pojawia się opinia o konieczności budowania tzw. kultury przedsiębiorczości. Z punktu widzenia sektora publicznego przedsiębiorczość oznacza przede wszystkim tworzenie nowych produktów i usług publicznych oraz zwiększanie dostępności do nich, racjonalne gospodarowanie mieniem komunalnym, poszukiwanie nowych źródeł dochodów oraz efektywne zarządzanie istniejącymi środkami.⁶⁶ Przedsiębiorczość w sferze społecznej oznacza zdolność do poszukiwania, interpretacji oraz wykorzystywania szans prowadzących do organizacji przedsięwzięć zmierzających do stymulowania rozwoju regionu. Rozwój ze społecznego punktu widzenia oznacza poprawę jakości kapitału społecznego i ludzkiego oraz eliminacja zjawiska marginalizacji.⁶⁷

Wszystkie z wymienionych sektorów gospodarki posiadają swoiste zasady, kryteria postępowania oraz reguły mówiące o racjonalności wykorzystywania posiadanych przez nie zasobów. Każdy z nich posiada równocześnie otoczenie w ramach którego realizuje swoją strategię i zamierzenia. W związku z tym można powiedzieć, iż środowisko przedsiębiorczości jest wynikiem współdziałania wszystkich sektorów oraz podejmowanych przez nich racjonalnych działań zmierzających do utrzymania oraz ulepszenia wartości

⁶⁵ Szczepański M., Refleksja końcowa: piękno miasta i kapitał społeczny, [w:] Kapitał społeczno-kulturowy a rozwój lokalny i regionalny pod red. Szczepańskiego M., Śląskie Wydawnictwa Naukowe, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2000, s.113.

⁶⁶ Klasik A. Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Kluczowe pojęcia i metodologia [w:] Klasik A. (red.), Przedsiębiorczy i konkurencyjny region w teorii i polityce rozwoju regionalnego, PAN KPZK, Z. 218, Warszawa 2005, s. 15-18

⁶⁷ Klasik A. (red.), Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny, Wydawnictwo AE im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2006, s. 338-348.

zlokalizowanych na danym obszarze przy ocenie ich wartości z punktu widzenia konkurencyjności istotnej z punktu widzenia danego sektora.⁶⁸

Środowisko co do zasady posiada pewne szczególne charakterystyki pozwalające wyodrębnić je z otoczenia. Są to⁶⁹:

- obszar geograficzny, który nie musi posiadać jednoznacznie wyodrębnionych granic a także nie musi pokrywać się z terytorium jednostek administracyjnych jednakże stanowi całość z punktu widzenia charakterystycznych cech i specyficznych zachowań;
- określona ilość działających na jego obszarze aktorów, którymi mogą być zarówno podmioty prywatne, instytucje badawcze oraz naukowe, podmioty publiczne, organy władzy lokalnej oraz wykwalifikowane jednostki, które posiadają autonomię w zakresie podejmowanych decyzji i prowadzonych działań;
- zasoby materialne tj. przedsiębiorstwa oraz infrastruktura, zasoby niematerialne tj. wiedza, kapitał ludzki, zasady postępowania a także instytucje;
- zdolność aktorów do współpracy, co prowadzi do bardziej efektywnego wykorzystania wypracowanych wspólnie rozwiązań;
- zdolność podmiotów oraz poszczególnych jednostek do uczenia się tzn. do stosunkowo szybkiego dostosowywania się do następujących zmian oraz do wprowadzania nowych rozwiązań technologicznych oraz organizacyjnych umożliwiających zachowanie konkurencyjności w danym otoczeniu.

Tak określane środowisko ma wiele wspólnego z pojęciem terytorium, które co do zasady posiada swoiste charakterystyki i właściwości wyróżniające je z otoczenia. Definiuje się je również często jako pewien zbiór podmiotów, działań, zasad i powiązań zachodzących w określonym wymiarze przestrzennym. Środowisko gromadzi zarówno system produkcji jak i kulturę techniczną oraz wszelkiego rodzaju podmioty. Jest ono spójne, przez co należy rozumieć jasno zdefiniowane oraz typowe dla tej grupy zachowania. Standardy organizacji, metody prowadzenia gry, kultura techniczna, poziom przedsiębiorczości oraz umiejętność

⁶⁸ Ochojski A., Szczupak B., Zieliński T. Regionalne środowisko przedsiębiorczości. Problematyka badawcza. [w:] Przedsiębiorczy i konkurencyjny region w teorii i polityce rozwoju regionalnego. Klasik A. (red.), PAN KPZK, Z. 218, Warszawa 2005, s. 52-53.

⁶⁹ Maillat D., Globalizacja, terytorialne systemy produkcyjne i środowiska innowacyjne [w:] Jewtuchowicz A., Nowakowska A. (red.), Terytorium jako podstawa procesu tworzenia innowacyjnych środowisk przedsiębiorczości, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2009, s. 12

współdziałania są to czynniki tworzące środowisko i wpływają na działania podmiotów będących jego częścią.⁷⁰

Z istnieniem środowiska przedsiębiorczości wiąże się ściśle proces uczenia się zarówno podmiotów z danego obszaru jak również poszczególnych jednostek. Ma to związek również ze zdobywaniem nowych umiejętności, kształtowaniem kultury technicznej i organizacyjnej, wdrażaniem innowacji i promocją innowacyjności. Wprowadzane nowe rozwiązania pozwalają jednostkom na lepsze dostosowywanie się do zmian jak również na skuteczniejsze modyfikowanie swoich działań. Jest to wynikiem między innymi współpracy międzysektorowej w ramach danego środowiska.⁷¹

Środowisko, w którym działania podmiotów sprzyjają tworzeniu oraz wdrażaniu innowacji nazywane są innowacyjnymi środowiskami przedsiębiorczości. Środowisko jako takie nie ma przypisanego z góry charakteru czy to zachowawczego czy innowacyjnego, niemniej jednak doświadczenie pokazuje, iż mają one skłonność do zachowań bardziej zachowawczych lub bardziej innowacyjnych. Organizacja i struktura każdego środowiska jest ukierunkowana na wykorzystanie otrzymanych zasobów lub na generowanie nowych. To drugie podejście prowadzić może do wyższych stadiów rozwoju oraz wypracowania nowych metod zarządzania. Innowacyjność danego środowiska warunkuje zdolność do pozyskiwania informacji z otoczenia oraz wykorzystywanie ich w taki sposób, by stworzyć nowy produkt lub efektywniejszy proces organizacyjny. Do tego konieczne jest utrzymywanie wewnętrznych jak również zewnętrznych powiązań w celu wymiany informacji oraz doświadczeń, które połączone z posiadanymi już umiejętnościami i wiedzą tworzą produkty oraz działania specyficzne dla danego środowiska w dłuższym okresie czasu stają się jego cechą charakterystyczną wpływającą na jego potencjał konkurencyjny.⁷²

Definiowane są dwa warunki konkurencyjności środowiska⁷³:

1. Otwartość na otoczenie oraz znaczna podatność na dokonywanie zmian. Dzięki temu ma ono większe możliwości pozyskiwania informacji oraz zasobów od podmiotów zewnętrznych, działających w tym otoczeniu;
2. Pozyskiwane informacje oraz zasoby muszą być wdrażane za pomocą mechanizmów rynkowych oraz technik i środków charakterystycznych dla danego

⁷⁰ Jewtuchowicz A., Nowakowska A. (red.), Terytorium jako podstawa procesu tworzenia innowacyjnych środowisk przedsiębiorczości, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2009, s. 12

⁷¹ Tamże, s. 54-56

⁷² Jewtuchowicz A., Pietrzyk I. (2003), Rozwój terytorialny. Teoria a polska rzeczywistość. (Przykład regionu łódzkiego), [w:] Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej, pod red. A. Klasika, Biuletyn KPZK PAN z. 208, Warszawa 2003.

⁷³ Jewtuchowicz A., Terytorium jako podstawa..., op.cit. s.15

środowiska. Jest to warunkiem ich efektywnego wykorzystania, czego skutkiem będzie opracowanie lub wytworzenie nowych rozwiązań dotyczących produktów oraz organizacji.

Innowacje i innowacyjność środowiska są coraz częściej definiowane jako podstawowy warunek rozwoju regionu. Zostały one dokładniej opisane w następnej części rozdziału.

1.5.4 Innowacje i innowacyjność.

W dobie globalizacji regiony zmuszone są do podejmowania coraz szerszej walki konkurencyjnej, również w skali ponadlokalnej. Konkurencja nie oznacza w tym przypadku już wyłącznie minimalizację kosztów podstawowych czynników produkcji ale również zdolność do podejmowania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań.

Innowacyjność oznacza zdolność do kreowania innowacji. Jest to nowa idea lub produkt, który w późniejszym okresie znajduje zastosowanie w innych przedsiębiorstwach. Zjawisko to nosi nazwę dyfuzji innowacji. Dzięki działaniom innowacyjnym przedsiębiorca tworzy zupełnie nowe procesy produkcyjne i maksymalizuje zysk. Innowacja jednak jest wdrażana tylko wówczas jeśli jest realna możliwość, iż pozwoli przedsiębiorcy wykorzystać szansę, która jest w danej chwili niedostrzegalna dla innych przedsiębiorców, przez co wzrośnie jego konkurencyjność. Innowacja jest ściśle związana z przedsiębiorczością i obydwa te czynniki są niezwykle skutecznym źródłem rozwoju.⁷⁴

Innowacja ma wiele postaci. Najbardziej popularną typologią jest ta, zaproponowana przez J. Schumpetera, według której wyróżnić można⁷⁵:

- innowację produktową – związaną z wprowadzeniem zupełnie nowego produktu;
- innowację procesową – polegającą na wdrożeniu nowej metody produkcji;
- innowację rynkową – wprowadzenie produktu na nowy rynek lub znalezienie nowego źródła zaopatrzenia;
- innowację w sferze zarządzania – wprowadzenie nowej metody zarządzania produkcją lub przedsiębiorstwem.

Tylko regiony charakteryzujące się innowacyjnością mają szansę efektywnie konkurować. Pojęcie innowacyjności regionu ma charakter dość szeroki. Generalnie oznacza ona zdolność regionu do wprowadzania zmian i nowych rozwiązań w dziedzinie społeczno-

⁷⁴ Kwiatkowski S., Rola innowacji w rozwoju polskiej przedsiębiorczości [w:] „Innowacja – Edukacja – Rozwój regionalny” pod red. Kuklińskiego A. i Pawłowskiej K., Nowy Sącz 1998, s.121-122.

⁷⁵ Schumpeter J., La theorie de l'evolution economique, recherches sur le profit, l'interet et le cycle de la conjuncture, 1911, cyt. za: Peyroux C., Proces innowacji i zarządzanie zasobami technologicznymi w endogenicznym rozwoju gospodarczym, [w:], pod red. Jewtuchowicz A., Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 121-122.

gospodarczej, które przyczynią się do zwiększenia efektywności istniejących procesów oraz rozwoju regionu. Region jest sam w sobie systemem o dużej złożoności stąd zarówno jego innowacyjność jak i konkurencyjność zależą w dużym stopniu od działań podmiotów znajdujących się na jego terenie. Jakkolwiek samodzielne mogą się wydawać decyzje i działania tych aktorów sceny regionalnej zależą one silnie od działań i decyzji innych podmiotów znajdujących się na tym samym obszarze. W związku z tym innowacyjność regionu można oszacować poprzez mierzenie innowacyjności podmiotów znajdujących się na danym obszarze, które bezpośrednio przyczyniają się do tworzenia, dyfuzji, absorpcji oraz transferu innowacji.⁷⁶ Składa się na to:

- innowacyjność przedsiębiorstw w regionie⁷⁷;
- potencjał badawczo-rozwojowy regionu;
- obecność i poziom rozwoju otoczenia okołobiznesowego w regionie;
- poziom rozwoju środowiska sprzyjającego współpracy międzynarodowej⁷⁸;
- jakość kapitału ludzkiego i społecznego w regionie;
- skłonność władz publicznych w regionie do innowacyjności;
- przedsiębiorczość władz regionalnych.

Innowacyjność przedsiębiorstw uzależniona jest od wielu czynników. Część z nich zależy bezpośrednio od samych przedsiębiorców ale znaczna większość zdeterminowana jest otoczeniem, w jakim działają podmioty. Spośród pierwszej grupy czynników można wymienić takie jak: kreatywność, zaradność, zdolność do twórczego myślenia, skłonność do podejmowania ryzyka a jednocześnie umiejętność jego minimalizacji, chęć do wprowadzania zmian, potencjał intelektualny przedsiębiorstwa, jego otwartość na otoczenie oraz na nawiązywanie współpracy z innymi podmiotami rynku.

Co się zaś tyczy czynników o charakterze „zewnętrznym” wobec przedsiębiorcy a zatem takich, które mogą być kształtowane poprzez władze publiczne to można do nich zaliczyć:

- istnienie dobrze rozwiniętej sfery B+R oraz obecność wyższych uczelni w regionie;
- wysoki poziom wykształcenia mieszkańców;

⁷⁶ Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., Region i jego rozwój w warunkach globalizacji, Warszawa 2007, s.144

⁷⁷ Szerzej: Przygodzki Z., Instruments of enhancing competitiveness of Polish enterprises – towards competitive regions, [w:] La Dynamique des ressources humaines facteur potentiel d'integration dans l'Europe elargie” Editura Universitatii de Vest, Timisoara, Roumanie 2006, s.309-323

⁷⁸ Torres O., Lokalna globalizacja czy globalna lokalizacja. Rozważania na temat globalizacji, [w:] Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów pod red. Jewtuchowicz A., Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s.28

- szeroki zakres inwestycji w badania i rozwój;
- sprawnie funkcjonujący system kształcenia i doskonalenia zawodowego;
- sieć współpracy pomiędzy instytutami badawczymi, wyższymi uczelniami a sferą biznesu;
- obecność instytucji wspierania transferu innowacji oraz postępu technicznego;
- dobrze rozwinięty system transportu i komunikacji;
- koncentracja gospodarcza łącznie z siecią współpracy przedsiębiorstw tych samych branż (istnienie klastrów);
- sprawny przepływ informacji oraz istnienie sieci powiązań pomiędzy podmiotami o charakterze lokalnym, regionalnym i krajowym (Krajowe i Regionalne Systemy Innowacyjne);
- dostępność kapitału pożyczkowego wraz z możliwością zaciągnięcia kredytu na warunkach preferencyjnych;
- efektywny system współpracy i wymiany międzynarodowej.

Działaniami o charakterze innowacyjnym oraz głównymi źródłami innowacyjności są:

- działalność badawczo rozwojowa (B+R);
- zakup gotowej wiedzy w postaci patentów lub licencji;
- bezpośrednie nabycie nowoczesnych maszyn lub urządzeń.

W związku z powyższym innowacyjność regionu określana jest na podstawie tzw. ogólnego poziomu innowacyjności, poziomu wynalazczości i innowacyjności społeczeństwa oraz działalności badawczo-rozwojowej w regionie.⁷⁹

1.5.5 Instytucje.

Obok wcześniej opisanych podmiotów gospodarczych oraz kapitału społecznego infrastruktura instytucjonalna jest najważniejszym czynnikiem budowania konkurencyjności regionu i tworzenia środowiska sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości.

Jeden z podstawowych podziałów instytucji zaproponował C. North. W jego ramach wyróżnił instytucje o charakterze formalnym, w których skład wchodziły akty prawne, konstytucje, ustawy, prawa własności itd. oraz o charakterze nieformalnym tj. zwyczaje, konwencje oraz powszechnie obowiązujące normy. Wszelkiego typu instytucje zarówno formalne jak i nieformalne zakładają narzucenie pewnych ograniczeń regulujących działania na gruncie społecznym, ekonomicznym oraz politycznym. Instytucje o charakterze formalnym

⁷⁹ Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z.; Region i jego rozwój w warunkach globalizacji, Warszawa 2007, s.147

są najczęściej efektem świadomych i planowanych zmian, głównie w sferze legislacyjnej a ich celem jest narzucenie lub ograniczenie określonych praw lub obowiązków. Instytucje nieformalne z kolei stanowią zbiór umownych zasad i reguł przyjętych w danym społeczeństwie, które często stanowią również część dziedzictwa kulturowego danej zbiorowości. U ich podstaw leżą zwyczaje, normy, wiara, przekonania, religia itp. Podstawowym kryterium delimitacji tych dwóch typów instytucji jest sposób ustanowienia rządzących nimi praw. W przypadku instytucji formalnych są one zapisane oraz mają na celu ułatwienie prowadzenia transakcji przez podmioty działające w danym otoczeniu. W przypadku instytucji nieformalnych zasady i reguły mają charakter ogólnie przyjęty i umowny a ich zadaniem jest ułatwianie oraz upowszechnianie tych transakcji. Badania wykazały, iż instytucje formalne są bardziej podatne na zmiany niż instytucje nieformalne. Łatwo to wytłumaczyć tym, iż zasady pisane jest dużo łatwiej dostosować i zmodyfikować niż zakorzenione w świadomości reguły i przekonania. Twórca powyższego podziału twierdzi, iż „formalne zasady mogą ulec zmianie w bardzo krótkim czasie jako rezultat politycznej lub sądowych decyzji, nieformalne ograniczenia zakorzenione w zwyczajach, tradycjach, w samodzielnie narzuconych zasadach postępowania, są odporne na rozmyślnie stosowaną politykę. Te kulturowe ograniczenia nie tylko łączy przeszłość z teraźniejszością i przyszłością, ale również dostarczają nam klucza do wyjaśnienia ścieżki historycznych zmian”⁸⁰

W literaturze również często spotyka się określenie „struktura instytucjonalna”, które oznacza „reguły gry w danym społeczeństwie, lub inaczej uwarunkowania stworzone przez człowieka, kształtujące interakcje między ludźmi”⁸¹ Wówczas można do tego rodzaju struktury zaliczyć również normy, zachowania, obyczaje, zwyczaje, uwarunkowania historyczne, systemy prawne, edukacyjne itd. Natomiast struktura instytucjonalna w węższym znaczeniu składa się z:

- instytucji publicznych (władze publiczne różnych szczebli, szkoły wyższe);
- instytucji publiczno-prywatnych (np. agencje rozwoju regionalnego);
- instytucji pozarządowych (Non-governmental organizations - NGO's) sektora obywatelskiego (np. fundacje i stowarzyszenia wspomagające rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności, centra transferu technologii, inkubatory przedsiębiorczości, parki naukowo-technologiczne, ośrodki szkoleniowo-doradcze);

⁸⁰ North D.C. Institutions, Institutional change and Economic Performance, Cambridge University Press, New York, 1990, s.6

⁸¹ Pietrzyk I., Konkurencyjność regionów w ujęciu Komisji Europejskiej, [w:] Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów, pod red. Klamut M. i Cybulskiego L., Wrocław 2000, s.26

- stowarzyszeń sektora prywatnego (np. izby rzemieślnicze, stowarzyszenia zawodowe);
- instytucji prywatnych (np. banki, instytucje ubezpieczeniowe, fundusze venture capital).

Wskaźniki mające na celu ocenę infrastruktury instytucjonalnej w regionie mają wymiar zarówno jakościowy jak i ilościowy, przy czym oba te wymiary mają charakter komplementarny. Mierniki o charakterze ilościowym odnoszą się zazwyczaj po prostu do ilości instytucji funkcjonujących w regionie, których zadaniem jest wspieranie przedsiębiorczości.

Wskaźniki o charakterze jakościowym opisują sposób oraz efektywność funkcjonowania tych instytucji, która z kolei wyraża się między innymi w relacjach z innymi podmiotami oraz sferą działalności gospodarczej. Istotnym wskaźnikiem może być również stopień zadowolenia z współpracy z daną instytucją innych podmiotów korzystających z jej usług.⁸²

⁸² Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., Region i jego rozwój w warunkach globalizacji, Warszawa 2007, s.151

2 Koncepcja europeizacji

Obserwując działające obecnie nurty naukowe w obszarze europeizacji można zauważyć, że skupiają się one na dwu podstawowych kwestiach. Pierwsza z nich dotyczy europeizacji formalnej, skoncentrowanej na instytucjach i mechanizmach politycznych. Analizuje ona stopień dopasowania unijnych regulacji do tych działających na obszarze danego kraju. Druga ma bardziej socjologiczny charakter i obejmuje wszelkie, niesformalizowane aspekty europeizacji tzn. przejmowanie przez państwa członkowskie wzorców zachowań, idei, przekonań powstających na poziomie centralnym UE. Porównanie obydwu tych podejść przedstawiono w tabeli nr 1.

Tabela nr 1. Rodzaje europeizacji.

Europeizacja formalno-administracyjna (lata 70)	Europeizacja w znaczeniu "socjologicznym" (lata 90)
Podkreślanie presji wywieranej przez UE na kraje członkowskie oraz wyjaśnianie zmian następujących w skutek tych działań.	Koncentracja na interakcjach wielowymiarowych (odgórnych, oddolnych, horyzontalnych)
Zakłada pewien stopień niedopasowania (prawnego, instytucjonalnego, proceduralnego) pomiędzy systemami krajowymi a unijnymi.	Przesunięcie nacisku na dopasowania w obszarze idei, wartości, przekonań.
Nacisk na konieczność dostosowania się do wymogów UE.	Integracja osiągana poprzez dobrowolną adaptację oraz procesy uczenia się.
Podkreślenie aspektów instytucjonalnych, politycznych oraz ustrojowych.	Koncentracja na kwestiach politycznych.
Przewidywany w przyszłości wzrost poziomu spójności pomiędzy członkami Wspólnoty.	Założenie, iż wpływ struktur UE na państwa członkowskie jest zróżnicowany.
Skoncentrowanie na rzeczowych efektach europeizacji.	Europeizacja wywiera znaczny wpływ na transformację krajowych systemów politycznych i instytucjonalnych.

Źródło: Bache I., Europeization: A Governance Approach, Nashville, March 27-29, 2003

Widać wyraźnie, iż drugi typ podejścia uwzględnia szerszy aspekt europeizacji i wskazuje na wielowymiarowość i wielokierunkowość tego procesu. Istotnym podkreślenia jest również wpływ jaki ma europeizacja na kształtowanie się systemu wartości oraz

poglądów w państwach członkowskich. Ważnym wnioskiem płynącym z tych rozważań jest to, iż europeizacja nie jest wyłącznie zjawiskiem wywołanym w oparciu o hierarchiczne struktury i aparat przymusu. W znacznej części opiera się ona na dobrowolnym przejmowaniu wzorców i postaw w celu pogłębienia integracji i adaptacji do istniejącego systemu. Unia Europejska, bowiem, nie ma na celu wyłącznie narzucenia określonych procedur i sposobów postępowania ale również zmiany sposobu myślenia, priorytetów oraz zwrócenia uwagi na pewnie istotne kwestie, które wcześniej były ignorowane (np. troska o środowisko naturalne). Dzięki promowaniu określonych postaw na szczeblu europejskim możliwe jest osiągnięcie zakrojonych na szeroką skalę celów długookresowych. Ważną kwestią jest również zwrócenie uwagi społeczeństw na istotne kwestie społeczno-gospodarcze oraz na problemy, których rozwiązanie pozwoliłoby na budowanie większego dobrobytu i spójności społecznej na obszarze całej Europy. Integracja, co do swojej zasady, ma zapewnić konwergencję gospodarczą i społeczną a warunkiem koniecznym do realizacji tego celu są wspólne działania wszystkich podmiotów i przedstawicieli wszelkich środowisk. W tym celu konieczne jest budowanie zbiorowej świadomości przy użyciu metod negocjacji i perswazji, prowadzących do dobrowolnego przejmowania przez te podmioty wzorców europejskich.

2.1 Pojęcie i definicja europeizacji.

Określenia „Unia Europejska”, „europeizacja” oraz „europeizm” są obecnie często używanymi zarówno w pracach naukowych jak i w języku codziennym pojęciami. Stosowane są często zamiennie, choć ich znaczenia zasadniczo się od siebie różnią. Ze względu na tematykę pracy w obecnym rozdziale zajmiemy się teoretycznym zdefiniowaniem pojęcia europeizacji.

Każde nowe pojęcie jest odpowiedzią na pojawienie się nowych zjawisk lub procesów lub na zmianę istniejącej sytuacji. W przypadku europeizacji należałoby, wobec tego, zastanowić się jakie wydarzenia przyczyniły się do pojawienia się tego relatywnie nowego nurtu badań. Samo pojęcie można również definiować w kontekście różnych aspektów jego stosowania. Poniżej przedstawione zostały różnorakie definicje europeizacji uwzględniające jej liczne wymiary.

Europeizacja jest, podobnie jak globalizacja, relatywnie nowym pojęciem sformułowanym w celu opisywania zmian na płaszczyźnie politycznej, społecznej i gospodarczej. Choć sam nurt w tym zakresie istniał już wcześniej większą uwagę poświęcono jej w sytuacji pogłębiającej się integracji państw członkowskich z UE. W Polsce idea ta również stała się przedmiotem badań i zainteresowania w efekcie akcesji i wynikającej

z niej konieczności dostosowania polskich mechanizmów do wymogów UE. Warto podkreślić, iż podstawowym warunkiem członkostwa we Wspólnocie oraz otrzymywania wsparcia finansowego (w tym w postaci funduszy strukturalnych) jest wypełnienie szeregu warunków określonych przez instytucje centralne UE. Wymaga to niejednokrotnie do dokonania bardzo szerokich oraz czasochłonnych zmian ustrojowych, politycznych, gospodarczych danego kraju ale wiąże się też z kreowaniem określonego sposobu myślenia i formułowania nowych priorytetów narodowej polityki.

UE przyznając środki pomocowe dla danego państwa narzuca bardzo restrykcyjne zasady ich wykorzystania. Oczywiście, dany kraj posiada pewną swobodę decyzyjną (np. samodzielnie tworzy program na podstawie którego odbywać się będzie redystrybucja środków finansowych), niemniej jednak większość kluczowych decyzji musi być uprzednio konsultowana i akceptowana przez organy decyzyjne UE, np. przez Komisję Europejską. Zasady udzielania wsparcia (opisane w późniejszej części pracy) silnie ewoluowały w kolejnych okresach kształtowania się wspólnoty oraz polityki regionalnej. Z początku były one zdecydowanie mniej rygorystyczne, niemniej jednak, szybko okazało się, iż efektem braku jasnych wytycznych jest duże marnotrawstwo środków wspólnotowych i znikoma realizacja celów wytyczonych przez politykę regionalną UE.

Mówiąc najbardziej ogólnie, właśnie ten proces dostosowania się danego kraju do wymogów narzucanych przez UE nazywany jest najczęściej europeizacją. Niemniej jednak nie musi ona oznaczać wyłącznie zmian na gruncie formalnych. Współistnienie państw członkowskich na obszarze wspólnoty powoduje niejako automatyczne przejmowanie pewnych nawyków i sposobów myślenia. Oczywiście jest to proces długofalowy i czasochłonny niemniej jednak jego znaczenie nie jest mniejsze od zmian o charakterze formalnym, z góry narzuconym przez podmioty decyzyjne.

Większość teorii dotyczących europeizacji formułowana jest w celu określenia efektywności działań podejmowanych na gruncie Wspólnoty oraz ich wpływu na politykę i gospodarkę państw członkowskich. Początkowo kwestie te traktowane były przez pryzmat stosunków międzynarodowych tzn. Unia Europejska i jej struktury postrzegane były jako podmioty zewnętrzne w odniesieniu do państw członkowskich. Obecnie traktuje się już UE jako odrębny system polityczny. Zwrócono również uwagę na stopniowe odchodzenie we wszystkich krajach członkowskich od systemu scentralizowanego i sterowanego przez nadrzędne instytucje do systemu społeczności regionalnych posiadających zdolność do samoregulacji. Stąd też powstało zasadnicze pytanie na temat obecnej roli UE w międzynarodowym systemie politycznym, gdzie coraz rzadziej występuje zjawisko polityk

przyporządkowanych do konkretnego kraju a coraz częściej są one elementem struktury ponadnarodowej wzajemnie się przeplatającej. Te wątpliwości starają się rozwiązać studia nad europeizacją. Zostały one zapoczątkowane czterema podstawowymi przesłankami :

- stworzeniem jednolitego rynku i jego instytucjonalizacją;
- ustanowieniem Unii Gospodarczej i Pieniężnej;
- istnieniem międzynarodowej konkurencji;
- stopniowym rozszerzaniem UE.

W podstawowym znaczeniu tego słowa europeizacja to wewnętrzne przystosowanie państwa do warunków zaistniałych w efekcie procesów integracyjnych. Należy również zaznaczyć, iż pojęcia europeizacji nie należy mylić z takimi zjawiskami, jak :

- proces rozszerzania Unii Europejskiej;
- konwergencja państw członkowskich;
- harmonizacja reguł, zasad i struktur;
- integracja polityczną UE.

Proces europeizacji można również postrzegać wieloetapowo. Pierwszym etapem jest wywieranie zewnętrznej presji na podmioty danego kraju, jego instytucje, aktorów sceny politycznej, obywateli, kolejnym, dostosowania wewnętrzne o charakterze mediacyjnym pomiędzy istniejącymi już podmiotami, systemami oraz normami efektem czego, oraz ostatnim etapem, są konkretne, mniej lub bardziej wyraźne zmiany w polityce wewnętrznej kraju. Analizując literaturę przedmiotu można wyróżnić różne punkty widzenia procesu europeizacji. Może być ona zatem postrzegana jako :

- szereg zmian stymulowanych przez podmioty zewnętrzne, w tym UE (np. w przypadku krajów będących w trakcie akcesji);
- budowanie potencjału instytucjonalnego na obszarze UE czego efektem jest coraz lepsza zdolność do zarządzania (governance capacity);
- ingerencja podmiotów UE w wewnętrzne systemy polityczne państw członkowskich i ich procesy dostosowawcze;
- promowanie sposobów działania i rozwiązań, zasad, reguł i wartości poza granicami Wspólnoty poprzez politykę zagraniczną UE oraz aspiracje akcesyjne państw ościennych;
- kształtowanie unii politycznej.

W toku badań na europeizacja określono trzy główne czynniki sterujące tym procesem: adaptację, konkurencję i komunikację. Adaptacja polega na istnieniu jasno określonych norm i zasad na poziomie ponadnarodowym i konieczności ich wrażania na niższych poziomach

zarządzania. W przypadkach kiedy mamy do czynienia z tzw. integracją pozytywną tzn. przyjmowaniem przez UE roli redystrybucyjnej w ramach polityki regionalnej lub tworzeniem przez nią wspólnych norm i warunków dla wszystkich państw członkowskich (np. wspólna polityka rolna) kwestia istotną jest ochrona i przestrzeganie pewnego rodzaju standardów koniecznych do sprawnego funkcjonowania całej Wspólnoty. Konkurencja, z kolei, ma charakter integracji negatywnej i polega w znacznej mierze na deregulacji. Choć istnieje wyobrażenie Unii Europejskiej jako wysoce zbiurokratyzowanej struktury w rzeczywistości jej działania polegają głównie na znoszeniu dotychczasowych reguł oraz na ich modyfikowaniu i zastępowaniu nowymi systemami. Komunikacja, jako trzeci wymiar integracji, podkreśla się wagę wymiany informacji, zasobów, umiejętności wspólnego uczenia się oraz szeroko rozumianej współpracy zagranicznej. Sieć powiązań między aktorami na różnych szczeblach często prowadzi do wypracowywania innowacyjnych rozwiązań, które następnie są adaptowane na poziomie globalnym. W literaturze określono pięć podstawowych sposobów wykorzystania pojęcia europeizacji. Są to⁸³:

1. Zmiana zewnętrznych granic terytorialnych Unii Europejskiej.
2. Tworzenie i rozwój struktury instytucjonalnej na obszarze UE.
3. Sprawowanie nadzoru przez instytucje centralne UE systemów państwowych i systemów na niższych szczeblach terytorialnych państw członkowskich.
4. Idea stworzenia silnie zintegrowanej, stabilnej politycznie i gospodarczo wspólnoty państw na obszarze Europy.
5. Przenoszenie europejskich wzorców politycznych w zakresie organizacji i zarządzania poza terytorium Europy.

W sferze nauki pojęcie europeizacji jest natomiast najczęściej stosowane w związku z następującymi kwestiami⁸⁴:

- rozwojem instytucji zarządzających na szczeblu UE;
- zjawiskiem, które sprawia, iż krajowe decyzje polityczne są coraz częściej elementem centralnego zarządzania na poziomie UE;
- politycznym i ekonomicznym zunifikowaniem Europy;
- dyfuzją form organizacji i zarządzania stosowanych na obszarze Wspólnoty poza granice UE;
- tworzeniem warunków do wprowadzania zmian w polityce krajowej.

W literaturze podawane są niekiedy dodatkowe aspekty europeizacji⁸⁵:

⁸³ Olsen J.P.; The Many Faces of Europeanization, ARENA Working Papers, WP 01/2002

⁸⁴ Buller J., Gamble A., Conceptualising Europeanisation, Public Policy and Administration, 17/2002, p. 4-24

- przenoszenie form instytucjonalnych z poziomu UE na poziom krajowy;
- adaptacja przez państwa członkowskie polityki i procesów politycznych z poziomu UE na poziom krajowy;
- dyfuzja o charakterze kulturalnym;
- proces historyczny;

Wyraźne jest coraz większe zainteresowanie procesem europeizacji w naukach społecznych. Wymiernym wyrazem tego zjawiska jest rosnąca liczba artykułów poświęconych temu tematowi. Tak, jak już wcześniej wspomniano, jest to niewątpliwie związane z pogłębiającym się procesem integracji europejskiej. Spośród artykułów poświęconych tematyce europeizacji zaledwie 4% zostało opublikowanych w latach 80. W okresie 1990-1995 pojawiło się już 23%, natomiast w latach 1999-2001 aż 57%.⁸⁶ Badania naukowe prowadzone w obszarze europeizacji stają się coraz bardziej powszechne w związku ze wzrostem liczby państw członkowskich oraz kompetencji instytucji UE.

Na podstawie przedstawionych powyżej różnych sposobów postrzegania procesu europeizacji można zauważyć, iż mają one wiele wspólnych elementów. W związku z tym można wyciągnąć następujące wnioski:

- europeizacja dotyczy zarówno całego kontynentu europejskiego (znaczenie szersze) jak również samego obszaru Unii Europejskiej (znaczenie węższe);
- europeizacja jest logicznie uporządkowanym procesem, w którym następujące po sobie zdarzenia pozostają w związku przyczynowo - skutkowym;
- europeizacja jest zjawiskiem występującym na różnych poziomach instytucjonalnych oraz terytorialnych i dotyczy zarówno władz centralnych państw członkowskich, regionów, samorządów oraz miast.

Wielu badaczy podkreśla, iż mimo wielu prac naukowych poświęconych tematyce europeizacji, pozostaje ona nadal otwartym i wymagającym znacznej uwagi problemem.⁸⁷ Podkreśla się również jak ważne jest kontynuowanie prac nad europeizacją jako, że analizy pokazują, iż obecnie najbardziej owocne i innowacyjne efekty badań są uzyskiwane właśnie w obszarze integracji europejskiej i europeizacji.⁸⁸ Istotne jest to szczególnie dla tych obszarów europeizacji, które zostały do tej pory w najmniejszym stopniu zbadane. Wobec tego

⁸⁵ Featherstone K., *The Politics of Europeanization*, Oxford Scholarship Online Monographs, 2003

⁸⁶ Tamże.

⁸⁷ Radaelli C.M., *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, *European Integration online Papers*, Vol. 4 (2000), No. 8

⁸⁸ Bache I., George S., *Politics in the European Union*, second edition, Oxford University Press, 2006

interesującym może być przeanalizowanie tego procesu w kontekście ewolucji polityki regionalnej i jej dyfuzji na poszczególne kraje członkowskie.

Podsumowując wszystkie powyższe rozważania można stwierdzić, iż europeizacja jest procesem długotrwałym, wielokierunkowym i związanym bezpośrednio z istnieniem i funkcjonowaniem Unii Europejskiej. Odbywa się on na wszystkich szczeblach instytucjonalnych wspólnoty i polega zarówno na przenoszeniu polityk, zasad i mechanizmów z poziomu centralnego na poziomy narodowe i sub-narodowe jak również na tworzeniu instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie poszczególnych etapów polityki europejskiej.

Badania w obszarze europeizacji zaowocowały licznymi jej definicjami. Poniżej przedstawiono te najczęściej przytaczane we współczesnej literaturze naukowej. Według nich europeizacja jest:

- procesem, w którym instytucje państwowe oraz instytucje na niższych szczeblach organizacji kraju a także podmioty polityczne oraz obywatele dostosowują się do unijnych norm oraz rozwijają ideę integracji europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej⁸⁹;
- mechanizmem określającym w jakim stopniu polityka wspólnotowa wpływa na działania, decyzje, strategie rozwoju i priorytety działań na szczeblu krajowym oraz jak mechanizmy, wartości oraz sposób myślenia i procedury stosowane w UE oddziałują a następnie stają się częścią systemów krajowych państw członkowskich;
- rozwijającym się procesem reorientacji kierunku i kształtu polityki do stopnia, w którym polityczna i gospodarcza dynamika Wspólnoty stanie się częścią organizacyjnej logiki polityki narodowej i sposobu jej tworzenia,⁹⁰
- procesem tworzenia, rozprzestrzeniania oraz instytucjonalizowania wszelakich formalnych oraz nieformalnych zasad, procedur, metod postępowania, paradygmatów oraz norm i przekonań. Są one początkowo wdrażane na poziomie centralnym UE a następnie przejmowane i włączane do narodowych systemów państw członkowskich.⁹¹;

⁸⁹ Bomberg E., Peterson J., Policy Transfer and Europeanization: Passing the Hainehen Test?, Queen's Papers on Europeanization, No. 2/2000

⁹⁰ Ladrech R., Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France; Journal of Common Market Studies, Vol. 32, March 1994.

⁹¹ op. cit. Radaelli C.M., Whither Europeanization...

- zjawiskiem w wyniku którego krajowe systemy organizacji i zarządzania ulegają zmianom na skutek prowadzonej centralnie polityki europejskiej⁹²;
- pojawianiem się i rozwojem na szczeblu europejskim odmiennych struktur zarządzania, tzn. instytucji o charakterze politycznym, prawnym i społecznym, powiązanych z rozwiązywaniem problemów politycznych, które formalizują interakcje pomiędzy aktorami i sieciami, specjalizując się w tworzeniu autorytatywnych zasad europejskich⁹³;
- procesem, podczas którego krajowa polityka, sposób jej prowadzenia oraz ustrój ulegają zmianom w wyniku kontaktów z systemem UE⁹⁴

Zjawisko europeizacji jest nierozzerwalnie związane z integracją europejską i jest jej wyraźnym efektem. Głównym wymiarem integracji na szczeblu UE jest zapewnienie spójności gospodarczej i społecznej wszystkich jej państw członkowskich a konsekwencją tego jest właśnie europeizacja. Podobnie określone zostało to w literaturze. Integracja europejska uznawana jest za proces tworzenia polityki europejskiej na szczeblu centralnym przy jednoczesnym stymulowaniu interakcji pomiędzy podmiotami narodowymi i sub-narodowymi. Europeizacja jest zaś określona jako wpływ jaki wywiera tak tworzona polityka na funkcjonowanie państw członkowskich i ich wewnętrzną organizację. Zasięg tego oddziaływania jest różny w zależności od danego kraju a nawet regionu kraju. Wpływ polityki europejskiej w różnym stopniu dotyka też różnych sfer polityczno-gospodarczych. Nacisk ze strony instytucji centralnych UE jest także różny w odniesieniu do poszczególnych podmiotów i sfer życia społeczno-gospodarczego. Każde z państw członkowskich bierze aktywny udział w formułowaniu i adaptowaniu polityki wspólnotowej we własnych granicach, tak aby była ona jak najlepiej zintegrowana z narodowymi uregulowaniami i preferencjami.⁹⁵

Warto jednocześnie zauważyć, iż większość przytoczonych definicji odnosi się do dyfuzji procedur, instytucji i innych formalnych elementów polityki europejskiej. Europeizacja jednak ma jeszcze dodatkowy wymiar. Na skutek integracji oprócz struktur administracyjnych i instytucjonalnych państwa członkowskie przejmują również normy, zwyczaje, sposoby myślenia oraz idee europejskie. J.P. Olsen twierdzi, iż „również

⁹² op. cit. Buller J., Gamble A., *Conceptualising Europeisation...*

⁹³ Cowles M.G., Caporoso J.A., Risse T., *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca NY, Cornell University Press, 2000

⁹⁴ op. cit. Bache I., George S., *Politics in the European Union...*

⁹⁵ Schmidt V.A., *Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment*, *EIoP* Vol. 5 (2001), No. 6

europejskie wartości i paradygmaty polityczne są w pewnym stopniu przyswajane na szczeblu krajowym, kształtując tożsamość i dysputy w danym państwie.”⁹⁶

2.2 Wymiary i obszary europeizacji.

Europeizacja badana jest najczęściej w trzech podstawowych obszarach. Zdefiniowano je w sposób następujący⁹⁷:

1. Polityka (w sensie polityki narodowej) – coraz większa część krajowych uregulowań prawnych powstaje pod wpływem wytycznych i polityk wspólnotowych. Jej przejawem jest np. polityka w zakresie ochrony środowiska lub polityka rolna. W tym obszarze ok. 80% uregulowań prawnych tworzonych jest na szczeblu unijnym. Polityka europejska wywiera zdecydowany wpływ na kwestie prawne oraz uregulowania wewnętrzne państw członkowskich przyczyniając się tym samym do tworzenia narodowych zasad, norm, procedur czy mechanizmów.
2. Tworzenie i prowadzenie polityki – proces ten, odbywający się na obszarze każdego z państw członkowskich uzależniony jest od działań i mechanizmów na szczeblu UE. Prowadzi to w efekcie do uzależnienia obszarów działań na szczeblu krajowym od decyzji podejmowanych na poziomie wspólnotowym;
3. Ustrój – znaczna część badań naukowych w obszarze europeizacji skupia się wokół kwestii oddziaływania polityki, instytucji oraz zasad wspólnotowych na krajowe procesy, systemy administracyjne oraz polityczne.

Istnieje również czwarty (dodatkowy) obszar europeizacji jakim jest społeczeństwo i obywatele.⁹⁸ Analizuje on kwestie dotyczące sposobu dostosowania się oraz ewolucji tożsamości i kultury mieszkańców UE w procesie integracji europejskiej. Dotyczy on więc tego najnowszego, „socjologicznego” podejścia do europeizacji tzn. skoncentrowania się na dobrowolnych, automatycznych procesach dostosowawczych o charakterze społecznym, zamiast na przymusowych zmianach formalnych.

Warto jednocześnie podkreślić, iż choć w celu prowadzenia badań rozgranicza się wymienione cztery obszary europeizacji to interakcje instytucjonalne i społeczne mają najczęściej dużo szerszy zakres i nie obejmują z reguły tylko jednego obszaru. Jest to

⁹⁶ Olsen J.P., The Many Faces of Europeanization, ARENA Working Papers, WP 01/2

⁹⁷ Börzel T.A., Shaping and Taking EU Policies: Member States Responses to Europeanization, Queen's Papers on Europeanization, No. 2/2003

⁹⁸ op cit. Bomberg E., Peterson J., Policy Transfer...

kolejnym argumentem na rzecz tezy, iż europeizacja jest złożonym i wielowymiarowym procesem obejmującym wiele przeplatających się ze sobą dziedzin.⁹⁹

Tabela nr 2. Obszary europeizacji.

EUROPEIZACJA			
1. POLITYKA	2. PROCES POLITYCZNY	3. USTRÓJ	4. OBYWATELE
standardy w instytucjach	formułowanie interesów społecznych	system polityczny	wspólnota
instrumenty	agregowanie interesów	relacje międzyrządowe	tożsamość
rozwiązywanie problemów	reprezentowanie interesów	struktury prawne	kultura
administracja	publiczna debata	tradycje państwowe	obywatelstwo
instytucje		ekonomia	

źródło: Börzel T.A., *Shaping and Taking EU Policies ...op. cit. s.8-12*

Pojęcie europeizacji odnosi się do licznych zjawisk i procesów występujących obecnie w Europie. J.P. Olsen podejmuje próbę zdefiniowania jej za pomocą tzw. fenomenów.¹⁰⁰ Określił on w tym celu trzy zjawiska związane z procesem europeizacji:

1. Badanie zmian jakie zachodzą w wyniku europeizacji.
2. Analiza mechanizmów działania europeizacji tzn. definiowanie powstawania i ewolucji samego procesu.
3. Określanie korzyści płynących z procesu europeizacji.

W zakresie zmian będących efektem europeizacji (fenomen 1) autor wyróżnił jej pięć zasadniczych płaszczyzn¹⁰¹:

- zmiany zewnętrznych granic Wspólnoty;
- rozwój instytucji Wspólnotowych;
- centralizacja władzy i penetracja narodowych systemów politycznych;
- rozprzestrzenianie się europejskiego kanonu politycznego;

⁹⁹ op. cit. Börzel T.A., *Shaping and Taking EU Policies ...*

¹⁰⁰ Olsen J.P., *The Many Faces of Europeanisation*, „Journal of Common Market Studies”, 2002, vol. 40, nr 5, s. 922

¹⁰¹ Tamże

- unifikacja polityczna Europy.

Europeizacja jest procesem, który można obecnie dostrzec w wielu dziedzinach życia politycznego ale również społecznego. Analizując prace naukowe, artykuły oraz różne obszary badań związane z europeizacją wyraźnie widać, że pojawia się ona w następujących obszarach:

- edukacja – doskonałym przykładem europeizacji systemu edukacji jest przejmowanie przez wyższe uczelnie systemu bolońskiego. Niemniej jednak coraz częściej formułowane są wspólne dla całej UE zasady dotyczące szkolnictwa na poziomie podstawowym lub średnim (np. edukacja młodzieży w zakresie przedsiębiorczości). Efektem tak prowadzonych działań będzie ujednolicenie systemów edukacji w całej Europie. Coraz częściej stosowane jest również tworzenie wspólnych podręczników (np. do nauki historii) oraz promowanie tzw. kształcenia przez całe życie (ang. *longlife learning*);
- badania – coraz bardziej popularne jest prowadzenie wspólnych badań przez ośrodki naukowe i badawcze na obszarze UE. Efektem tej polityki jest zdecydowanie bardziej korzystne finansowanie tego typu badań prowadzonych przez międzynarodowe konsorcja. Przykładem tego jest VII program ramowy UE, którego celem jest finansowanie i kształtowanie badań naukowych na poziomie europejskim. Obejmuje on lata 2007-2013 i jest podstawowym instrumentem Strategii Lizbońskiej w sferze B+R.¹⁰² Dodatkowym elementem europeizacji badań jest wymiana studentów i nauczycieli (program ERASMUS) oraz możliwość uznania na zagranicznych uczelniach dyplomów i okresów studiów.
- administracja – w tym zakresie europeizacja odnosi się głównie do kształtowania w obszarze administracji publicznej krajów członkowskich UE tych samych wartości stanowiących podstawę jej funkcjonowania, ale również jednolitych zasad, procedur, mechanizmów i reguł postępowania. Dodatkowym sposobem postrzegania europeizacji administracji jest tworzenie na poziomie narodowym takich samych, lub zbliżonych rozwiązań instytucjonalnych, koncepcji, procedur oraz kadr.¹⁰³ Przejawem europeizacji w omawianym zakresie może być również usprawnienie obsługi obywateli państw UE przez instytucje krajowe oraz wprowadzenie opieki konsularnej dla obcokrajowców.

¹⁰² Pobrano z: http://www.kpk.gov.pl/7pr/podstawy/cele_i_budzet.html dn. 5 lipca 2012 r.

¹⁰³ Rydlewski G., Problemy europeizacji administracji publicznej, „Służba Cywilna”, 2004/2005, nr 9, s. 12

- prawo – europeizacja prawa na obszarze Unii Europejskiej odbywa się na fundamencie Konstytucji państw członkowskich. W Polsce jest podobnie. Z momencie przystąpienia danego kraju do Wspólnoty i zapoczątkowania procesu integracji europejskiej prawo krajowe znajduje się pod silnym wpływem prawa wspólnotowego. Konieczna jest wobec tego pewna modyfikacja i dostosowanie norm i aktów prawnych. Efektem tego jest europeizacja prawa krajowego¹⁰⁴;
- polityka – w tym obszarze europeizacja przejawia się głównie w adaptacji istniejących w danym kraju partii politycznych do zasad integracji europejskiej (jest to tzw. europeizacja partii politycznych). W zakresie polityki prowadzonej na szczeblu narodowym wiąże się to natomiast z układem sił i przejmowaniem tendencji oraz postaw europejskich (europeizacja systemów politycznych). Dodatkowym aspektem jest europeizacja polityk administracyjno-prawnych. Dobrym przykładem tego jest europeizacja polityki migracyjnej na obszarze UE oraz niektórych kwestii związanych z polityką społeczną¹⁰⁵;
- język – europeizacja w obszarze języka dotyczy zarówno języków narodowych państw członkowskich UE jak również całego obszaru Wspólnoty. Łatwo zauważyć, iż po przystąpieniu Polski do UE pojawiło się w naszym języku dużo nowych określeń związanych z procesem integracji, głównie tych wykorzystujących przedrostek euro- (np. eurorynek, eurokonto, eurourzędnik). Natomiast na terenie UE rozwinął się tzw. eurożargon wykorzystujący nowe pojęcia związane z tematyką unijną i niekiedy niezrozumiałe dla osoby niezaznajomionej z kwestiami integracji europejskiej. W całej Wspólnocie występuje jednocześnie tendencja do posługiwania się językiem angielskim. Bezpośrednim efektem europeizacji było również powołanie na szczeblu centralnym UE komisarza ds. wielojęzyczności, który był pomysłodawcą idei uczenia się dodatkowego języka jako języka ojczystego (ang. second native language)¹⁰⁶.

Powyższe obszary nie są naturalnie wszystkimi, w których występuje zjawisko europeizacji. Przytoczono jedynie najważniejsze dziedziny z punktu widzenia tego procesu.

K. Wach zaproponował dodatkowo usystematyzowanie oraz zdefiniowanie wymiarów europeizacji, jako że zjawisko to jest postrzegane w znaczeniu: socjologicznym,

¹⁰⁴ Mik C. (red.), Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego, TNOiK, Toruń 2000.

¹⁰⁵ Patrz Maunier S., Globalization and Europeanization: A Challenge to French Politics, "French Politics", 2004, vol. 2, nr 2, s. 125-150.

¹⁰⁶ Patrz Zychowicz P., Eurokraci nie gęsi..., „Rzeczpospolita” z 16.02.2008, nr 40, dodatek „Plus Minus”, s. A-022.

geograficznym, politycznym, gospodarczym, prawnym oraz instytucjonalnym. Wyróżnił on osiem wymiarów europeizacji, których zestawienie przedstawiono w tabeli nr 3.¹⁰⁷

Europeizacja w znaczeniu geograficznym odnosi się przede wszystkim do ekspansji terytorialnej Unii Europejskiej i rozszerzania wpływu instytucji centralnych UE na kolejne kraje członkowskie, poprzez ich dobrowolne przystąpienie do Wspólnoty. Wymiar ten obejmuje również rozpowszechnianie idei Wspólnoty ponadnarodowej nie tylko wśród państw członkowskich ale również na terytorium krajów spoza Europy.

Europeizacja w znaczeniu socjologicznym oznacza przejmowanie, na skutek integracji europejskiej, wspólnotowych zasad, wartości i stylu życia. Ma to również związek z promowaniem i upowszechnianiem tożsamości europejskiej. Można również zaobserwować, iż wzorce cywilizacji europejskiej przenoszone są coraz częściej na obszary poza wspólnotowe.

W znaczeniu politycznym europeizacja ma chyba najwięcej wymiarów. Może ona być jako rozumiana wspólnotowego systemu rządzenia na krajowe mechanizmy polityczne. Efektem tego jest przekazanie części uprawnień krajowych podmiotów instytucjom na szczeblu centralnym. Europeizacja może być także postrzegana jako przenoszenie, na skutek integracji, wzorców, mechanizmów i procesów politycznych. Jest to, inaczej mówiąc, europeizacja krajowych systemów politycznych. Jednym z jej efektów jest powoływanie w państwach członkowskich specjalistów ds. europejskich. Ponadto Parlament Europejski, jako nadrzędna instytucja UE, często narzuca na krajowe partie polityczne konieczność zapewnienia spójności interesów w ramach ponadnarodowych frakcji politycznych.

Wymiar prawny europeizacji dotyczy włączenia prawa wspólnotowego do krajowego systemu prawnego (co jest dodatkowo warunkiem członkostwa danego państwa w UE). Ponadto prawo UE bezwarunkowo obowiązuje na terytorium krajów należących do wspólnoty i niekiedy jest stosowane jako nadrzędne wobec regulacji krajowych.

Europeizacja w znaczeniu instytucjonalnym oznacza dążenie do stworzenia spójnej i jednolitej struktury ponadnarodowej, która obejmować będzie swoim zasięgiem wszystkie państwa członkowskie UE. Unia Europejska z tego punktu widzenia pełni rolę pojedynczego podmiotu politycznego i gospodarczego o charakterze federacji. Obecnie uznaje się, iż Unia Europejska jest na piątym poziomie międzynarodowej integracji.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Wach K., Wymiary Europeizacji i jej kontekst, Zeszyty Naukowe nr 852, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2011, s. 35

¹⁰⁸ Tamże s. 35.

Tabela nr 3. Wymiary Europeizacji.

Wymiar	Podstawowe efekty.
I. Geograficzny	Przyjmowanie nowych państw do UE. Poszerzanie wpływu instytucjonalnego na nowe obszary Europy. Rozprzestrzenianie idei Wspólnoty jako podmiotu ponadnarodowego na terytoria pozaeuropejskie.
II. Socjologiczny	Promowanie europejskich wartości, zasad, stylu życia. Tworzenie tożsamości europejskiej. Promowanie wartości cywilizacji europejskiej na kraje pozaeuropejskie.
III. Polityczny	Przeniesienie części kompetencji krajowych na centralne podmioty europejskie. Przejmowanie przez kraje członkowskie unijnych norm i aktów prawnych, zasad, procedur oraz przekonań politycznych. Promowanie tych zasad i przekonań również na obszarach pozaeuropejskich.
IV. Prawny	Włączenie prawa wspólnotowego do systemu prawnego krajów członkowskich. Obowiązek przestrzegania prawa wspólnotowego na terenie państw członkowskich. Zapewnienie spójności systemów prawnych we wszystkich krajach tworzących Wspólnotę.
V. Instytucjonalny	Tworzenie idei "Wspólnej Europy" tzn. jednolitego, spójnego i konkurencyjnego systemu gospodarczego i politycznego. Postrzeganie UE jako samodzielnego podmiotu prawa międzynarodowego o charakterze federacyjnym.
VI. Makroekonomiczny egzogenny.	Pełnienie przez UE roli silnego i stabilnego podmiotu gospodarczego w skali światowej, często w tzw. Triadzie (UE, USA oraz kraje azjatyckie).
VII. Makroekonomiczny endogenny.	Tworzenie na obszarze UE korzystnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości (otoczenie biznesu). Konwergencja krajowych systemów makroekonomicznych państw członkowskich. Pogłębiona integracja gospodarcza i walutowa.
VIII. Mikroekonomiczny.	Wspieranie ekspansji przedsiębiorstw na jednolity rynek europejski. Europeizacja działalności gospodarczej związana z promowaniem swobody przedsiębiorczości.

Źródło: Wach K., Wymiary Europeizacji i jej kontekst, Zeszyty Naukowe nr 852, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2011, s. 37

2.3 Kontekst europeizacji.

Przy omawianiu pojęcia europeizacji warto jednocześnie określić kontekst w jakim ona występuje i inne zjawiska które jej towarzyszą i są z nią związane. Takimi zjawiskami są np. integracja, internacjonalizacja czy globalizacja. Z uwagi na to, iż są one ściśle ze sobą

powiązane wskazane byłoby zdefiniowanie tych powiązań. W literaturze dokonano tego w sposób następujący¹⁰⁹:

1. Internacjonalizacja – jest to pojęcie zdecydowanie najbardziej szerokie i najstarsze;
2. Globalizacja – pojęcie nieco węższe niż internacjonalizacja, bowiem nie obejmuje eksportu na pojedyncze rynki oraz współpracy przygranicznej;
3. Integracja – jest to pojęcie najwęższe z wszystkich trzech, niemniej jednak mieszczące się częściowo w globalizacji (niekiedy integracja może prowadzić do globalizacji a efektem globalizacji może być przyspieszona integracja). Częściowo zaś integracja może nie być w ogóle związana z globalizacją;
4. Jednolity rynek europejski (JRE) – jest to podstawowy efekt i jeden z najbardziej zaawansowanych wymiarów integracji gospodarczej.

W literaturze najbardziej ogólna definicja internacjonalizacji mówi, że jest to proces „rosnącego zaangażowania w międzynarodowe działania”, który może dotyczyć zarówno całych gospodarek narodowych jak również pojedynczych przedsiębiorstw¹¹⁰. Z kolei inna definicja mówi, że internacjonalizacja składa się „z całego szeregu różnych procesów obejmujących internacjonalizację rynków, produkcji, kapitału, siły roboczej i regulacji”¹¹¹ W tym kontekście można utożsamiać europeizację z internacjonalizacją, niemniej jednak w znacznie węższym zakresie. Jeżeli zaś odnieść się do poziomu pojedynczego przedsiębiorstwa to internacjonalizacja definiowana jest w literaturze jako „każdy rodzaj działalności gospodarczej podejmowanej przez przedsiębiorstwo za granicą”¹¹² W tym samym kontekście można rozumieć europeizację jako umiędzynarodowianie przedsiębiorstw krajowych poprzez ich ekspansję na rynki zagraniczne, w tym przypadku na Jednolity Rynek Europejski. W tym znaczeniu europeizacja ma nieco węższy zakres niż internacjonalizacja i związana jest bezpośrednio z umiędzynarodowieniem przedsiębiorstw i ułatwienia im funkcjonowania na rynkach krajów członkowskich UE. To, z kolei, jest elementem przyczyniającym się do ich internacjonalizacji na szczeblu europejskim.¹¹³

¹⁰⁹ Daszkiewicz N., Internacjonalizacja małych i średnich przedsiębiorstw, Scientific Publishing Group, Gdańsk 2004, s. 22-23

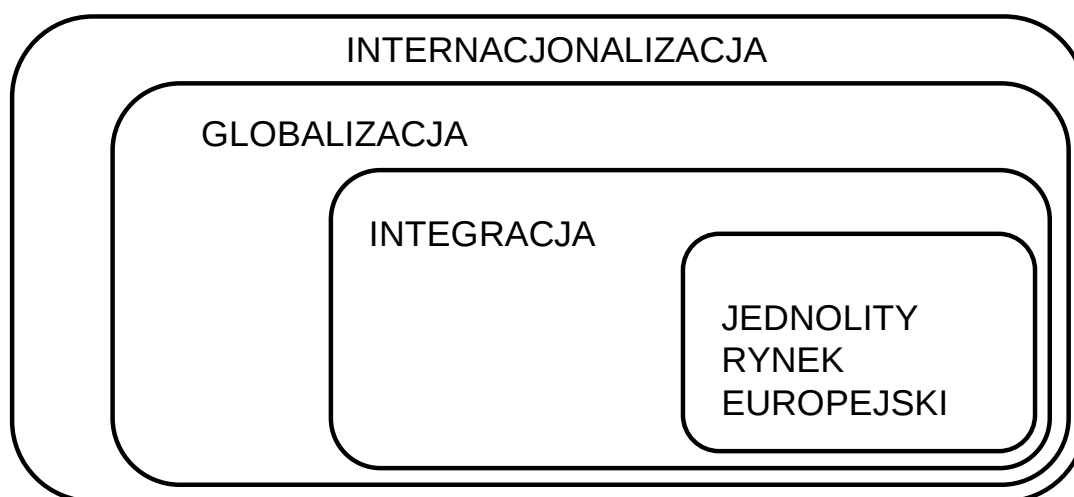
¹¹⁰ Welch L.S., Loustarinan R., Internationalization: Evolution of a Concept, „Journal of General Management” 1988, vol. 14, nr 2, s. 34

¹¹¹ Daszkiewicz N. op cit. s.15

¹¹² Rymarczyk J., Internacjonalizacja i globalizacja przedsiębiorstw, PWE, Warszawa 2004, s.19.

¹¹³ Wach K., op. cit. s.39

Rysunek nr 1. Procesy związane z europeizacją.



Źródło: Daszkiewicz N., *Internacjonalizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Scientific Publishing Group, Gdańsk 2004, s. 22-23

Najbardziej popularna definicja globalizacji mówi, że jest to „wzrost ekonomicznych powiązań pomiędzy krajami wynikający z wielkich rozmiarów i różnorodności międzynarodowych przepływów towarów, usług, kapitału oraz dyfuzji technologii”¹¹⁴. Analizując jej oddziaływanie na poszczególne kraje można tą definicję równie dobrze odnieść do pojęcia europeizacji. K. Wach trafnie zauważa, iż europeizacja jest niejako reakcją i „obroną” kontynentu europejskiego na nasilające się procesy globalizacji na świecie. Europeizacja z początku mająca raczej charakter defensywny z czasem zamieniła się w proces ofensywny będący bezpośrednią reakcją na zmiany zachodzące w światowej gospodarce. Zatem można zauważyć, iż europeizacja jest procesem silnie związanym i toczącym się równolegle do procesu globalizacji. Niekiedy jest ona określana w literaturze jako siostrzany proces w stosunku do globalizacji (*ang. the baby brother of globalisation*). Obydwa te zjawiska są od siebie silnie uzależnione i współistniejące i nie jest możliwe analizowanie ich w oderwaniu od siebie¹¹⁵.

W literaturze przedmiotu wyróżnione zostały trzy płaszczyzny na których odbywa się proces globalizacji¹¹⁶:

1. Gospodarka światowa.
2. Przemysł.
3. Przedsiębiorstwa.

¹¹⁴ World Economic Outlook, International Monetary Found, Washington 1997, s. 45

¹¹⁵ Geyer R., Mackintosh A., Lehmann K., *Integrating UK and European Social Policy. The Complexity of Europeanisation*, Radcliffe Publishing, Oxford 2005, s. 23

¹¹⁶ Zorska A, *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 18-19

Można wobec tego przyjąć, że europeizacja funkcjonuje w tych samych obszarach, przy czym jej zakres oddziaływania jest nieco węższy.

Co się zaś tyczy procesu integracji ekonomicznej badacze tematu przyjęli, iż odbywa się ona na dwa sposoby¹¹⁷:

- statyczny – jest to „sytuacja, w której narodowe składniki większej gospodarki nie są już dłużej oddzielane przez granice ekonomiczne, ale funkcjonują razem jako jedna całość”¹¹⁸;
- dynamiczny – jest to „proces, w którym granice ekonomiczne między krajami członkowskimi są stopniowo eliminowane, to znaczy, gdy dyskryminacja narodowa jest zniesiona, przy czym poprzednio odrębne jednostki ekonomiczne stapiają się w jedną całość”¹¹⁹

W latach 60 XX wieku wyróżnionych natomiast zostało pięć etapów procesu integracji, z których pierwszy oznacza wprowadzenie między krajami strefy wolnego handlu a ostatni pełną integrację polityczną i ekonomiczną¹²⁰. W związku z tym można powiedzieć, iż europeizacja ma również silny związek z procesem integracji i niekiedy pojęcia te mogą być stosowane zamiennie. Europeizacja w znaczeniu integracji charakteryzuje się węższym znaczeniem, natomiast analizowana w oderwaniu od integracji europejskiej oznacza szersze zjawisko występujące na całym kontynencie europejskim.

Kolejnym pojęciem silnie związanym z ideą europeizacji jest europeizm. Jest on definiowanym jako „zestaw procesów integracyjnych w skali kontynentalnej zaprogramowany i kształtowany przez naukę, etykę i w konsekwencji metapolitykę”¹²¹. Zgodnie z teorią europeizmu żadne z państw członkowskich UE nie może samodzielnie podejmować decyzji o charakterze politycznym bez uwzględnienia interesów innych krajów. Wynika z tego jasno, iż przyszłość Europy i jej skuteczne działanie światowej gospodarce uzależnione jest od stopnia integracji państw członkowskich oraz stworzenia centralnego systemu politycznego, gospodarczego i prawnego, który umożliwi pełną konwergencję polityczną. W literaturze podano w kontekście idei europeizmu przykład Polski, która poprzez

¹¹⁷ Molle W., *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka.*, Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000, s. 8-9

¹¹⁸ Tamże s. 8-9.

¹¹⁹ Tamże s. 8-9 .

¹²⁰ Zob. Wach K., *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008, s.8

¹²¹ Towards a New Young Europe: Europeanism Project Study, „Dialogue and Universalism” 2002, vol. 12, nr 4-5, s. 149

członkostwo we Wspólnocie oraz dzięki pomocy i wysiłkom międzynarodowym otrzymała szansę na stworzenie sobie nowego, własnego miejsca we współczesnej Europie.¹²²

Jako podsumowanie nad różnorodnymi kontekstami europeizacji warto wspomnieć o pojęciu paneuropeizmu. Jest to koncepcja zjednoczenia wszystkich państw Europy, która była niezwykle popularna po I i II wojnie światowej. Promowała ona ideę utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy i choć ma ona w chwili obecnej charakter nurtu historycznego to niewątpliwie wywarła znaczący wpływ na kształt teraźniejszych procesów integracyjnych na naszym kontynencie.¹²³

Podsumowując powyższe rozważania można jednoznacznie stwierdzić, iż obecnie toczy się wiele podobnych do siebie procesów w tym np. europeizacja i regionalizacja. Dodatkowym procesem, bezpośrednio związanym z tymi dwoma jest europejska integracja gospodarcza. Może być ona jednocześnie postrzegana jako europejski wymiar regionalizacji. Natomiast sama europeizacja może być traktowana jako odpowiedź naszego kontynentu na światowe procesy amerykanizacji i macdonaldyzacji zachodnich społeczeństw.¹²⁴ Jednakże zarówno europeizacja jak i amerykanizacja mają pewne wspólne podstawy wywodzące się z nurtu tzw. westernizacji.¹²⁵

Obecnie proces europeizacji wzbudza liczne dyskusje, analizowany jest często w pracach naukowych i na wielu płaszczyznach. Widać wyraźnie, że choć zjawisko europeizacji osiągnęło już na obszarze Wspólnoty dość zaawansowany poziom rozwoju to nadal ewoluuje w sposób dynamiczny zmieniając europejską rzeczywistość, systemy polityczne, społeczne i ekonomiczne. Z uwagi zaś na ciągle rozszerzającą się UE pojawiają się nowe wyzwania i etapy do osiągnięcia w związku z czym temat europeizacji, integracji czy regionalizacji nadal jest i długo pozostanie niewyczerpany. Dobrym odzwierciedleniem procesu europeizacji może być powszechnie przyjęte motto Unii Europejskiej, które brzmi „jedność w różnorodności”. P. Mazurkiewicz podkreśla, iż Europie potrzebny jest przede wszystkim ten wymiar europeizacji, który związany jest z integracją kolejnych należących do niej państw a to z kolei wymaga procesu tzw. autoeuropeizacji, bo oznacza takie zmiany wewnątrz samej Wspólnoty które zapewnią jej rozwój i osiągnięcie długofalowych celów gospodarczych, społecznych i politycznych.¹²⁶

¹²² Tamże, s.149.

¹²³ Wach K. op. cit. s. 40.

¹²⁴ Patrz, Ritzer G., McDonalldyzacja społeczeństwa, Spectrum, Warszawa, 1999.

¹²⁵ Patrz Heath J., Liberalization Modernization, Westernization, „Philosophy & Social Criticism” 2004, vol. 30, nr 5/6, s. 665-690.

¹²⁶ Patrz Mazurkiewicz P., Europeizacja Europy. Tożsamość kulturowa Europy w kontekście procesów integracyjnych, Studium Generale Europa, Warszawa, 2001.

2.4 Typy europeizacji.

Przyjmując jako kryterium kierunek oddziaływania instytucji UE oraz państw członkowskich możemy wyodrębnić następujące typy europeizacji¹²⁷:

1. Europeizacja wertykalna

W jej zakresie możemy dodatkowo wyróżnić dwie podkategorie:

- europeizacja odgórna (ang. *download*);
- europeizacja oddolna (ang. *upload*);

2. Europeizacja horyzontalna (poprzeczna) (ang. *crossload*).

Każdy z wymienionych typów europeizacji opiera się na innych założeniach oraz charakteryzuje się odmiennymi mechanizmami i zasadami. W przypadku badań nad europeizacją najczęściej analizowany jest jej aspekt odgórny, niemniej jednak, jak już wcześniej wielokrotnie podkreślano, nie jest ona praktycznie nigdy procesem tylko jednokierunkowym i jednowymiarowym. Niniejsza praca skoncentrowana będzie również głównie na europeizacji typu odgórnego, jako że jej tematem jest wpływ instytucji na szczeblu UE na mechanizmy i procesy krajowe. Warto jednak podkreślić, iż pojawią się również elementy europeizacji horyzontalnej, czyli zjawiska wzajemnego oddziaływania podmiotów i instytucji znajdujących się na tym samym szczeblu organizacyjnym.

Tabela nr 4. Typy europeizacji.

Typ	Istota	Charakterystyka
Typ I. Europeizacja jako proces przesyłania (uploading)	Rosnące kompetencje oraz władza aktorów i instytucji UE	W dużym stopniu jest synonimem integracji europejskiej
Typ II. Europeizacja jako proces pobierania wywołany odgórnie (downloading, typ top-down)	Wpływ UE na wewnętrzne przekonania polityczne (politics) oraz politykę administracyjno-prawną (policy)	Nacisk położony na różnorodne reakcje państw na różne presje adaptacyjne.
Typ III. Europeizacja jako proces pobierania wywołany oddolnie (downloading, typ bottom-up)	Koncentracja na powiązaniach i wymianie mechanizmów między państwami europejskimi.	Uwzględnia kwestie szersze niż te dotyczące tylko UE, może być rozpatrywana oddzielnie od UE.

Źródło: Dyson K., Goetz G., *Living with Europe: Power, Constraint and Contestation* [w:] *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, red. Dyson K., Goetz K.H., Oxford University Press, New York 2003, seria "Proceeding of the British Academy" 2003, vol. 119, s. 15-16

¹²⁷ Börzel T.A., *Shaping and Taking EU Policies ...* op. cit.

Można również, idąc dalej w rozważaniach, zmodyfikować nieco tą klasyfikację tworząc nowe podejście do europeizacji tzw. zintegrowane, które łączy w sobie typ oddolny i odgórny tego procesu. Pomysłodawcą tej idei jest K. Wach, który przedstawił ją w sposób pokazany w tabeli nr 5¹²⁸:

Tabela nr 5. Podejścia do europeizacji.

Kryterium	Podejście odgórne (uploading, top-down)	Podejście oddolne (downloading, bottom-up)	Podejście zintegrowane (integrating top-down and bottom-up)
Kierunek oddziaływania	wpływ z poziomu Wspólnoty na państwa członkowskie	wpływ grup interesu reprezentowany w poszczególnych państwach członkowskich na działania Wspólnoty	wpływ dychotomiczny, zarówno oddolny jak i odgórny, występujący jednocześnie
Rola harmonizacji i adaptacji	reaktywna i odruchowa natura akceptacji państw członkowskich	aktywna i dobrowolna adaptacja państw członkowskich w odpowiedzi na antycypację zmian w otoczeniu	dwutorowe podejście do adaptacji państw członkowskich, obustronny proces uczenia się
Istota konwergencji i dywergencji	spodziewana wyższa konwergencja pomiędzy krajami członkowskimi	zróżnicowanie i dysproporcje regionalne wymuszają zmiany w polityce wspólnotowej	wyższa spodziewana konwergencja przy uwzględnieniu potrzeb wynikających z dysproporcji i zróżnicowania
Instytucjonalne dostosowanie się	zakładana nierówność poziomu wspólnotowego i narodowego przy wyższości tego pierwszego	zakładana nierówność poziomu wspólnotowego i narodowego przy wyższości tego drugiego	dynamiczne dostosowanie się poziomu narodowego do wspólnotowego i odwrotnie
Wymiar polityczny	dominuje polityka administracyjno-prawna (policy and polity)	dominują przekonania polityczne	próba zrównoważenia przekonań politycznych (politics) z politykami (policy)

¹²⁸ Wach K., Wymiary Europeizacji i jej kontekst, Zeszyty Naukowe nr 852, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2011, s. 32

Postrzeganie procesu europeizacji	europeizacja jako formalny proces, który prowadzi do założonych efektów	europeizacja jako proces dobrowolnego i ewolucyjnego wprowadzania zmian skutkujących korzyściami	europeizacja jako proces szeroko pojętej harmonizacji zmierzający do osiągnięcia różnorodnych korzyści przez wszystkich jej uczestników
-----------------------------------	---	--	---

Źródło: Wach K., Wymiary Europeizacji i jej kontekst, Zeszyty Naukowe nr 852, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2011, s. 32

Dodatkowym uzupełnieniem teoretycznym pierwszego podejścia (odgórnego) do europeizacji może stać się definicja sformułowana przez C.M. Radaelliego, mówiąca iż "europeizacja składa się z procesów a) budowania, b) dyfuzji, c) instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych zasad, procedur, paradygmatów, polityki, stylów, wzorców, zachowań oraz wspólnych przekonań i norm", które wpierw zostały utworzone i sformalizowane na szczeblu centralnym UE a następnie przeniesione na poziom m narodowy i subnarodowy i włączone do krajowych systemów politycznych oraz polityki publicznej.¹²⁹

Podstawą zaś drugiego podejścia (oddolnego) są kwestie związane z grupami interesów oraz sieciami powiązań, które odgrywają w tym przypadku rolę czynników wywierających wpływ na kształtowanie zasad i reguł a także systemów politycznych na szczeblu Wspólnotowym.¹³⁰

Zgodnie z opinią K. Featherstone oraz G. Kazamias, pomimo wyróżnienia powyższych typów europeizacji, wszelkie instytucje oraz podmioty zarówno na szczeblu krajowym jak i unijnym są ze sobą ściśle powiązane oraz uczestniczą w sieci współpracy na charakterze wertykalnym i horyzontalnym. Oznacza to, że europeizacja odgórna i oddolna są procesami współistniejącymi i równocześnie występującymi.¹³¹

2.4.1 Europeizacja wertykalna odgórna.

Definiując europeizację odgórą w sposób najbardziej ogólny możemy powiedzieć, iż jest to rodzaj wpływu jaki instytucje centralne Unii Europejskiej, rozumiane tu zarówno jako podmioty, ale również zasady, procedury, mechanizmy wywierają na systemy polityczne, gospodarcze i prawne krajów członkowskich przyczyniając się tym samym do zmian wewnętrznych na obszarze tych państw.

¹²⁹ Radaelli C.M. Europeanisation: Solution or Problem? [w:] Palgrave Advances in European Union Studies, red. Cini M., Bourne A., Palgrave Macmillan, Houndmills – New York 2006, s. 58

¹³⁰ Howell K. E., Developing Conceptualisations of Europeanisations: A Study of Financial Services „Politics” 2004, vol. 41, nr 1, s. 21

¹³¹ Por. Featherstone K., Kazamias G., Introduction: Southern Europe and the Process of Europeanisation [w:] Europeanisation and the Southern Periphery, red. K. Featherstone, G. Kazamias. Frank Cass, London, s.1

W tym typie europeizacji na szczególną uwagę zasługuje pojęcie instytucji, które jest jednakże bardzo szerokie i w różny sposób ujmowane w różnych naukach. Słownik języka polskiego definiuje je jako „zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw, działający w jakiejś dziedzinie”¹³². Niemniej jednak w odniesieniu do procesu europeizacji znaczenie to jest znacznie mylące, należałoby więc przyjąć inną z dostępnych definicji. Instytucje są inaczej rozumiane w naukach ekonomicznych, prawie i naukach socjologicznych.

Istnieje wiele mechanizmów związanych z wpływem instytucji UE na krajowe systemy tzn. europeizacją odgórną. W tym zakresie można wyróżnić dwie charakterystyczne cechy określające ten proces¹³³:

- wpływ UE na obszarze Wspólnoty jest silnie zróżnicowany zarówno pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi jak również obszarami ingerencji;
- wpływ podmiotów centralnych na krajowe jest silnie uzależniony od stopnia dopasowania systemów i podmiotów działających na szczeblu centralnym do tych, funkcjonujących na poziomie narodowym w państwach członkowskich. Znaczenie mają również tzw. czynniki ułatwiające, które mają za zadanie przekształcać wpływ UE na arenie krajowej.

Niezależnie od typu europeizacji i jej podstaw teoretycznych wyróżniono dwa czynniki niezbędne do jej oddziaływania¹³⁴:

1. Niedopasowanie – aby zaistniało zjawisko europeizacji odgórnej musi występować pewien znaczny stopień niedopasowania. W przypadku UE jest to niedopasowanie pomiędzy podmiotami, procesami i mechanizmami centralnymi a podmiotami, procesami i mechanizmami działającymi na szczeblu krajowym w państwach członkowskich. Ten stopień niedopasowania określa siłę presji adaptacyjnej, która jest w tym przypadku warunkiem koniecznym do wprowadzenia zmian;
2. Czynniki ułatwiające – aby presja adaptacyjna mogła odnieść założone rezultaty konieczne jest stosowne podporządkowanie i reakcja krajowych podmiotów odpowiedzialnych za wprowadzanie zmian. Wobec tego ważne są nie tylko działania organów centralnych (odgórnych) ale również reakcja i „nastawienie” podmiotów narodowych.

¹³² Słownik języka polskiego, PWN, 1989.

¹³³ Börzel T.A., *How The European Union Interacts with its Member States*, Political Science Series 93, Vienna, 2003 s.13

¹³⁴ Börzel T.A., Risse T., *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, EUI Working Papers, RSC No. 2000/56 s.5

W przypadku tak rozumianego mechanizmu europeizacji można z kolei wyróżnić dwa teoretyczne podejścia mające zastosowanie w tym zakresie¹³⁵:

1. Racjonalny instytucjonalizm – u jego podstaw leży założenie, iż niedopasowanie krajowych systemów i instytucji do tych, działających na szczeblu centralnym stanowi z jednej strony szansę dla politycznych i społecznych aktorów do umacniania swoich interesów a z drugiej stanowi zagrożenie i źródło możliwych ograniczeń w realizowaniu tych interesów. To czy wprowadzane zmiany (będące skutkiem niedopasowania) staną się szansą czy zagrożeniem dla tych podmiotów zależy w głównej mierze od ich indywidualnych predyspozycji, które są z kolei zależne od dwu pośredniczących czynników:

- istnienie tzw. wielostronnych punktów weta, które umożliwiają aktorom politycznym unikania zagrożeń oraz ograniczeń a jednocześnie pozwala na spowalnianie, ograniczanie a nawet powstrzymywanie różnorodnych zmian;
- istniejące zasoby instytucjonalne mogą zapewnić lokalnym aktorom konieczne zasoby materialne oraz ideologiczne do realizowania interesów oraz wprowadzania zmian na danym obszarze.

Działanie powyżej wymienionych czynników na obszarze danego kraju decyduje o tym czy występujące niedopasowanie doprowadzi do zmian związanych z ponowną redystrybucją zadań i środków pomiędzy dotychczas działające podmioty. Przedstawia to rysunek nr 2.

2. Socjologiczny instytucjonalizm – u jego podstaw leży założenie, iż funkcjonujące na szczeblu centralnym europejskie zasady, normy, wzorce postępowania wywierają silną presję adaptacyjną na systemy krajowe, jako że występuje między nimi znaczne niedopasowanie uniemożliwiające łączne działanie. Europeizacja w tym znaczeniu oznacza wytworzenie nowych zasad, norm, mechanizmów czy procedur, które muszą być przejmowane i adaptowane do krajowych systemów państw członkowskich. Również w tym zakresie można wyróżnić pewne czynniki pośredniczące, które określają w jaki sposób presja adaptacyjna przyczyni się do wprowadzenia określonych zmian;
- przedstawiciele zmian lub twórcy norm – są to podmioty bezpośrednio zaangażowane w proces mobilizowania oraz negocjowania z innymi

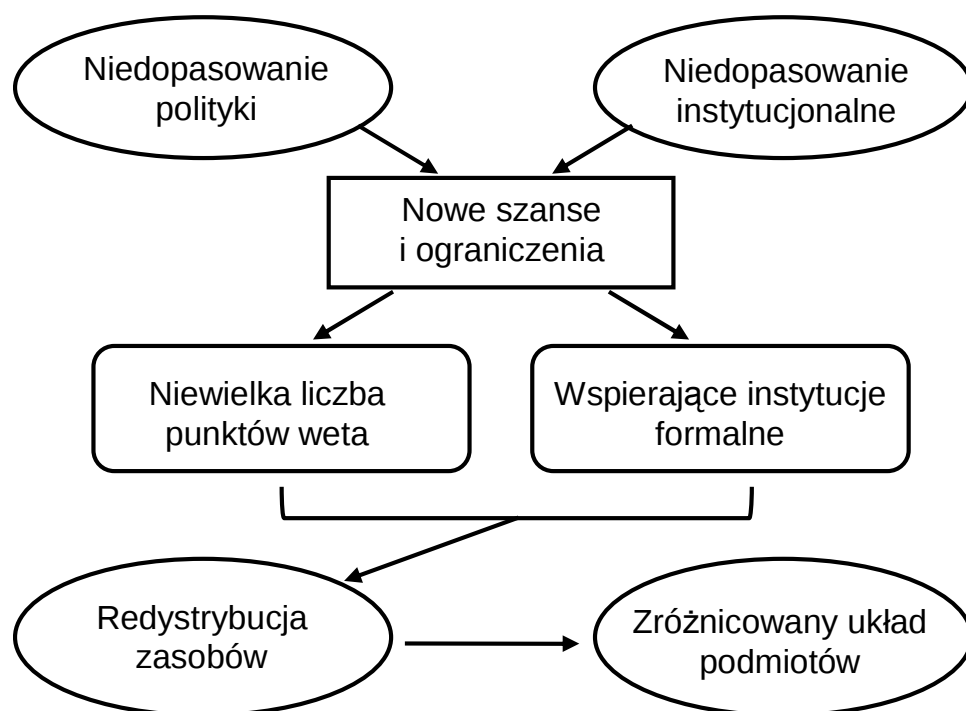
¹³⁵ Tamże s.7-8.

podmiotami zmiany ich dotychczasowych interesów oraz tożsamości. Ich zadaniem jest również wspieranie krajowego systemu uczenia się;

- kultura polityczna oraz instytucje nieformalne – w procesie europeizacji przyczyniają się one do budowania konsensusu społecznego oraz do dzielenia kosztów pomiędzy wszystkich aktorów. Tego rodzaju nieformalne podmioty budują kolektywny system postrzegania wspólnych zasad i zachowań a tym samym ułatwiają na obszarze kraju procesy adaptacyjne.

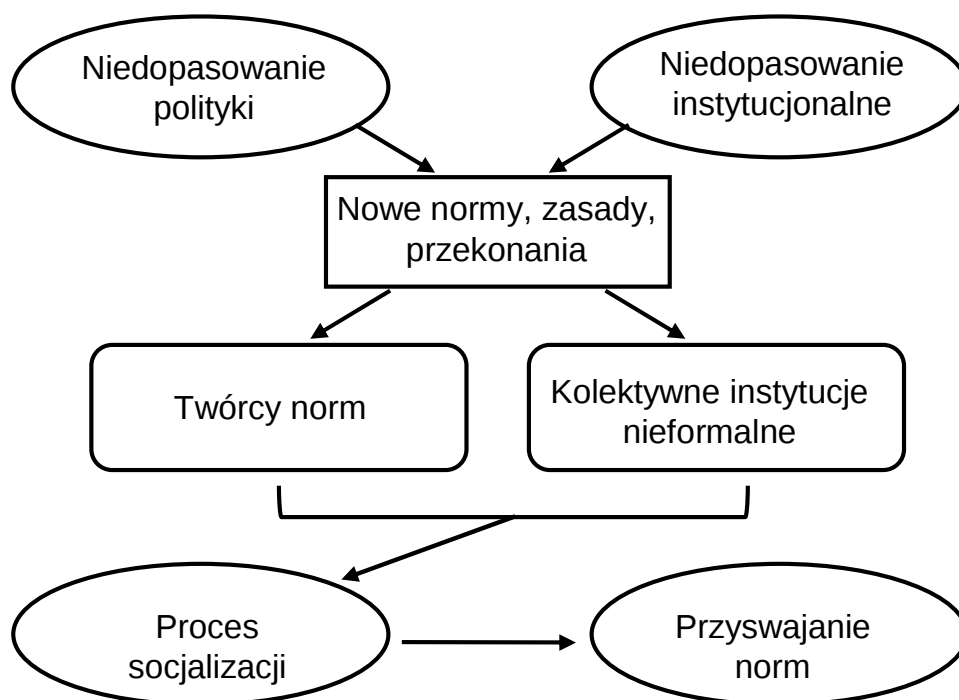
Podjęcie to przedstawia rysunek nr 3.

Rysunek nr 2. Redystrybucja zasobów w procesie europeizacji.



Źródło: Börzel T.A., *How the European Union Interacts with its Member States*, 93 Reihe Politikwissenschaft, November 2003 s.6

Rysunek nr 3. Europeizacja jako proces socjalizacji.



Źródło: Börzel T.A., *How the European Union Interacts with its Member States*, 93 Reihe Politikwissenschaft, November 2003.s.7

Warto w tym miejscu przytoczyć dodatkowo efekty jakie niesie ze sobą proces europeizacji odgórnej. W literaturze zostało wyróżnionych ich pięć¹³⁶:

1. Inercja – związana jest ona z oporem państw członkowskich wobec koniecznych zmian będących wynikiem europeizacji. Nie jest to w żaden sposób powiązane z wyższym stopnie dopasowania zasad krajowych do mechanizmów Wspólnotowych, lecz powodowane jest w głównej mierze niechęcią do przejmowania m.in. wspólnotowego prawa. Wówczas władze UE stosują najczęściej różne formy prowadzące do zwiększenia presji adaptacyjnej (środki przymusu).
2. Opór wobec zmian – niechęć władz krajowych do przejmowania wzorców, praw i zasad europejskich może w efekcie doprowadzić do zwiększenia się stopnia niedopasowania pomiędzy systemami krajowymi a europejskimi.
3. Absorpcja – Władze krajowe wprowadzie przejmują europejskie wzorce, instytucje i zasady ale bez znacznego modyfikowania już istniejących systemów krajowych. Efektem takiego działania jest bardzo wąski zakres zmian na obszarze kraju i niższy od oczekiwanego stopień dopasowania.

¹³⁶Börzel T.A., *How The European Union...* 2003, op. cit. s.10

4. Akomodacja / przystosowanie – państwa członkowskie aktywnie reagują na presję adaptacyjną UE przejmując europejskie zasady, politykę czy instytucje jednakże bez zasadniczego zmieniania istniejących w kraju struktur. W tym przypadku zakres zmian na szczeblu krajowym również jest relatywnie niski.
5. Transformacja - państwa członkowskie na skutek europeizacji dokonują zasadniczych zmian we własnych procesach politycznych, instytucjonalnych, administracyjnych i społecznych. Zakres tych zmian jest szeroki i ma bezpośredni wpływ na podstawy systemów we wszystkich obszarach ich działania.

Analizując powyższe formy europeizacji łatwo można wysnuć oczywisty wniosek, że im mniejsze jest niedopasowanie pomiędzy danym państwem członkowskim a Wspólnotą tym mniejsza jest wywierana przez UE presja adaptacyjna i co za tym idzie, mniejszy zakres koniecznych zmian do wprowadzenia na poziomie narodowym.

2.4.2 Europeizacja wertykalna oddolna.

Mówiąc ogólnie, istotą europeizacji oddolnej jest tworzenie instytucji na szczeblu centralnym, czyli Wspólnotowym. W tym procesie państwa członkowskie mają możliwość aktywnego uczestnictwa w kształtowaniu systemów ponadnarodowych, do których później z kolei będą zmuszone się dostosować.¹³⁷ Stosując ekonomiczną zasadę maksymalizacji korzyści przy minimalizacji kosztów jest to optymalne rozwiązanie z punktu widzenia państw członkowskich. Dzięki współtworzeniu instytucji centralnych mają one możliwość przeniesienia krajowych zasad i regulacji na poziom wspólnotowy, co w późniejszych okresach znacznie ułatwi im dostosowanie i procesy adaptacyjne. Dla krajów członkowskich wiąże się to w oczywisty sposób z licznymi korzyściami o charakterze organizacyjnym i finansowym. Kolejną bezpośrednią zaletą wspierania europeizacji oddolnej jest możliwość ochrony krajowych systemów polityczno-gospodarczych oraz utrzymanie przewagi konkurencyjnej w stosunku do mniej rozwiniętych krajów. Ponadto udział w tworzeniu centralnego systemu instytucjonalnego daje możliwość przeniesienia najbardziej istotnych kwestii z poziomu krajowego na poziom centralny (rozwiązywanie problemów szczególnie ważnych z punktu widzenia danego kraju).

W związku z powyższym każde z państw członkowskich posiada silną motywację, by przenosić na szczebel centralny własne regulacje i systemy. Jednakże z uwagi na fakt, iż każdy z tych krajów posiada nieco inny system zarówno społeczny, polityczny i gospodarczy

¹³⁷ Bomberg E, Peterson J., Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?, Queen's Papers on Europeanization, No. 2/2000 s.7.

toczy się między nimi ciągła rywalizacja o wprowadzenie na poziom wspólnotowy takich struktur, które najlepiej odpowiadały będą interesom danego państwa. Zostały zdefiniowane dwie przyczyny występowania tego rodzaju konfliktu¹³⁸:

- różnice w przepisach regulujących systemy społeczno-gospodarcze w państwach członkowskich;
- różnice w charakterze struktur regulacyjnych.

Państwa członkowskie w procesie tworzenia instytucji wspólnotowych mogą, w zależności od własnych preferencji oraz umiejętności inicjowania działań, obrać trzy typy strategii¹³⁹:

1. Strategia aktywnego kształtowania – polega ona na tworzeniu systemu instytucjonalnego na szczeblu wspólnotowym w oparciu o krajowe preferencje i istniejące systemy. We wzorcowym schemacie regulacje krajowe są przenoszone bezpośrednio na szczebel centralny a następnie stopniowo przejmowane przez inne państwa członkowskie. Dla państwa, które jest inicjatorem tych zmian korzyści są wysokie a koszty nieznaczne. Logicznym jest, iż zazwyczaj strategia ta stosowana jest przez wysoko rozwinięte kraje członkowskie, które mają pozycję silną na tyle, aby samodzielnie wywierać wpływ na politykę centralną. W tego typu państwach rozwinięte zostały relatywnie silne regulacje wewnętrzne a celem władz krajowych jest ich przeniesienie na obszar Europy. Metodą realizacji tej strategii jest prowadzenie negocjacji z podmiotami centralnymi w celu promowania własnych rozwiązań, niejednokrotnie przy znacznym sprzeciwie innych państw członkowskich. Często też inicjujący zmiany kraj zapewnia ze swojej strony ekspertyzy oraz informacje wspierając tym samym tworzenie polityk wspólnotowych. Innym, równie powszechnym rozwiązaniem jest umieszczanie na stanowiskach kierowniczych w Brukseli własnych obywateli lub tworzenie koalicji;
2. Strategia stopowania – polega ona, w przeciwieństwie do wcześniej opisanej strategii aktywnego kształtowania, na blokowaniu a przynajmniej opóźnianiu działań innych państw członkowskich mających na celu kształtowanie systemów centralnych zgodnie z własnymi interesami. Stosowanie tej strategii na ogół nieznacznie przyczynia się do zapobiegania wdrażaniu nowych rozwiązań, niemniej jednak prowadzi niekiedy do uzyskania przez prowadzące ją państwa swego rodzaju

¹³⁸ Börzel T.A., *How The European Union...* 2003, op. cit.

¹³⁹ Börzel T.A., *Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*, *Journal of Common Market Studies* 2002, vo. 40, no. 2, p. 193-214

rekompensaty, która jednakże w większości przypadków jest niewystarczająca w odniesieniu do kosztów dostosowania do wymogów UE. Łatwo można wysnuć wniosek, iż strategię ta najczęściej stosują słabsze lub gorzej rozwinięte państwa członkowskie, które z jednej strony nie posiadają własnych, na tyle dobrze rozwiniętych rozwiązań, które mogłyby przenieść na poziom wspólnotowy a z drugiej strony nie posiadają zasobów finansowych, organizacyjnych ani ludzkich aby brać aktywny udział w kreowaniu polityki na szczeblu centralnym. Mniej konkurencyjne państwa, wobec tego, starają się choć opóźnić lub utrudnić wprowadzenie nowych rozwiązań, aby zyskać więcej czasu na procesy dostosowawcze lub uzyskać pewnego typu zwolnienia i ulgi z uwagi na znaczną „lukę rozwojową” pomiędzy nimi a ich silniejszymi „sąsiadami”;

3. Strategia zachowania neutralności – jest to strategia, która nie zakłada ani aktywnych działań w celu kształtowania polityki wspólnotowej ani blokowania innych państw w promowaniu ich rozwiązań. Stosują ją na ogół kraje ze średnim poziomem rozwoju, które nie są z jednej strony zainteresowane wprowadzaniem na szczebel wspólnotowy własnych rozwiązań a z drugiej nie muszą się obawiać wysokich kosztów dostosowania własnych struktur do struktur unijnych. Często prowadzenie neutralnej strategii łączy się z zawiązaniem koalicji z jedną z grup wiodących oraz wizją uzyskania pewnych korzyści politycznych, ze względu na przejęcie odpowiedzialności za większość przyjmowanych rozwiązań przez Wspólnotę.

2.4.3 Europeizacja horyzontalna.

Europeizację horyzontalną, inaczej zwaną poprzeczną, będziemy analizować w kontekście transferu polityki pomiędzy państwami członkowskimi a UE. W związku z tym wyróżnić możemy dwa typy tego transferu¹⁴⁰:

1. Transfer polityki typu pierwszego (TP1) – polega na przenoszeniu polityki i rozwiązań ze szczebla UE na szczebel krajowy za pośrednictwem programów europejskich lub w procesie integracji europejskiej;
2. Transfer polityki typu drugiego (TP2) – polega on na adaptowaniu rozwiązań i mechanizmów w procesie uczenia się jednych państw członkowskich od innych państw. Odbywa się to na zasadzie przejmowania dobrych praktyk i dobrowolnej współpracy, bez jakiegokolwiek udziału struktur centralnych UE.

¹⁴⁰ Howell K.E., *Developing Conceptualisation of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*, Queen's Papers on Europeanization, No. 3/2004 s.5.

Dokonane wyodrębnienie dwóch typów europeizacji pokazuje, iż na potrzeby niniejszej pracy więcej uwagi poświęcone zostanie europeizacji typu pierwszego (TP1), jako że europeizacja rozumiana jako niejaki „narzucanie” pewnych wzorców postępowania i reguł gry musi odbywać się przy udziale podmiotów i instytucji centralnych UE. Przyjmiemy więc iż podstawowym aspektem europeizacji horyzontalnej jest TP1, natomiast TP2 stanowi wyłącznie jej uzupełnienie.¹⁴¹

Należałoby być może w tym momencie dokonać zdefiniowania pojęcia „transferu polityki”. W literaturze określana ona jest jako „proces, poprzez który idee, polityka, rozwiązania administracyjne i instytucje w jednym, politycznym układzie wpływają na rozwój polityki w innym politycznym układzie za pośrednictwem instytucjonalnego systemu UE”¹⁴² Często ten transfer polityki zachodzi pomiędzy państwami członkowskimi w wyniku ich niezadowolenia z obecnie działających mechanizmów politycznych i gospodarczych. W tym przypadku praktycznie zawsze ma on charakter dobrowolny.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż europeizacja nie jest już wyłącznie procesem w którym główną rolę odgrywają podmioty działające na szczeblu centralnym, ustanawiane niezależnie od opinii państw członkowskich. Kraje UE na zasadzie dobrowolnej współpracy i wymiany doświadczeń uczą się od siebie jednocześnie modyfikując własną politykę w założonym kierunku. Istnieje pogląd, iż „transfer polityki jest przedstawiany jako bardziej akceptowalne oblicze europeizacji (...) która dokonuje się ukradkiem”¹⁴³

Najczęściej stosowanymi narzędziami w procesie transferu polityki są:

- określanie wspólnych standardów działania oraz celów długookresowych;
- identyfikacja oraz przejmowanie najlepszych praktyk, spełniających określone kryteria;
- tworzenie narodowych rankingów wedle przyjętych kryteriów.

Podsumowując transfer polityki na obszarze UE następuje najczęściej poprzez współpracę państw członkowskich o charakterze dobrowolnym. Niemniej jednak równie ważną rolę odgrywa przenoszenie rozwiązań o charakterze politycznym i gospodarczym z poziomu centralnego (za pośrednictwem instytucji UE) na poziom krajowy, co najczęściej identyfikowane jest z pojęciem europeizacji, jako że kojarzona jest ona zazwyczaj z pewnego rodzaju naciskiem lub przymusem.

¹⁴¹ Tamże s.5-6

¹⁴² Bulmer S., Padgett S., Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective, *British Journal of Political Science* 35/2004 s.105

¹⁴³ Bomberg E., Peterson J., Policy transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?, *Queen's Papers on Europeanization*, No. 2/2000 s.8

Europeizacja jako proces jest najczęściej postrzegana w aspekcie dwutorowym, na który składa się wymiar odgórny i oddolny. Ten pierwszy rozumiany jest na ogół jako tworzenie i rozwój instytucji na szczeblu centralnym UE a tym samym nowych idei, zasad, praktyk, reguł i mechanizmów, natomiast drugi aspekt odnosi się do wpływu, jaki te instytucje mają na państwa członkowskie, ich systemy polityczne, gospodarcze i społeczne.¹⁴⁴

Sposobem na powiązanie europeizacji wertykalnej odgórnej z europeizacją wertykalną oddolną w zakresie interakcji zachodzących pomiędzy państwami członkowskimi jest skoncentrowanie się na roli, jaką pełnią władze narodowe w procesie kształtowania polityki europejskiej.¹⁴⁵ Podmioty krajowe mają do zrealizowania dwa zadania: z jednej strony biorą udział we współtworzeniu zasad i regulacji na szczeblu europejskim a z drugiej zmuszone są dostosować własne systemy i politykę do mechanizmów i reguł wypracowanych na szczeblu centralnym. Instytucje krajowe na wszystkich szczeblach organizacyjnych odgrywają znaczną rolę zarówno w procesie formułowania jak również wdrażania polityk europejskich. Można wobec tego zauważyć, iż europeizacja jest w tym zakresie procesem o charakterze dwutorowym, na który składają się negocjacje i współpraca zarówno na poziomie narodowym jak i europejskim. Na poziomie narodowym podmioty starają się wywierać wpływ na swoich reprezentantów w celu zwiększenia efektywności realizacji własnych interesów. Na szczeblu europejskim natomiast, podmioty krajowe dążą do zdobycia jak największego udziału w kształtowaniu polityk europejskich, które będą wówczas zgodne z interesami krajowymi. Tym samym zminimalizowaniu ulegnie zakres koniecznych dostosowań krajowych systemów do wymogów europejskich. Jak już wcześniej wspomniano bardzo popularną i efektywną strategią współtworzenia polityki europejskiej jest przenoszenie rozwiązań krajowych na poziom centralny (czyli europeizacja oddolna). Przyczynia się do mniej „inwazyjnego” i pracochłonnego procesu dostosowawczego (tzn. europeizacji odgórnej). Z drugiej zaś strony możliwość skutecznego ingerowania w tworzenie polityk centralnych (europeizacja oddolna) jest bezpośrednio uzależniony od stopnia wcześniejszego dopasowania polityk krajowych (europeizacja odgórna) stąd łatwo zauważyć że różne wymiary europeizacji są ze sobą ściśle powiązane. Istotnym jest, z punktu widzenia danego państwa członkowskiego, alby aktywnie brało ono udział w działaniach zmierzających do tworzenia polityk centralnych tym samym włączając własne (krajowe) rozwiązania do wspólnotowego systemu. Wówczas proces dostosowywania będzie relatywnie łatwy i związany z mniejszą liczbą koniecznych zmian. Oddziaływanie procesu europeizacji nie zanika w opisanym przypadku, jedynie przybiera

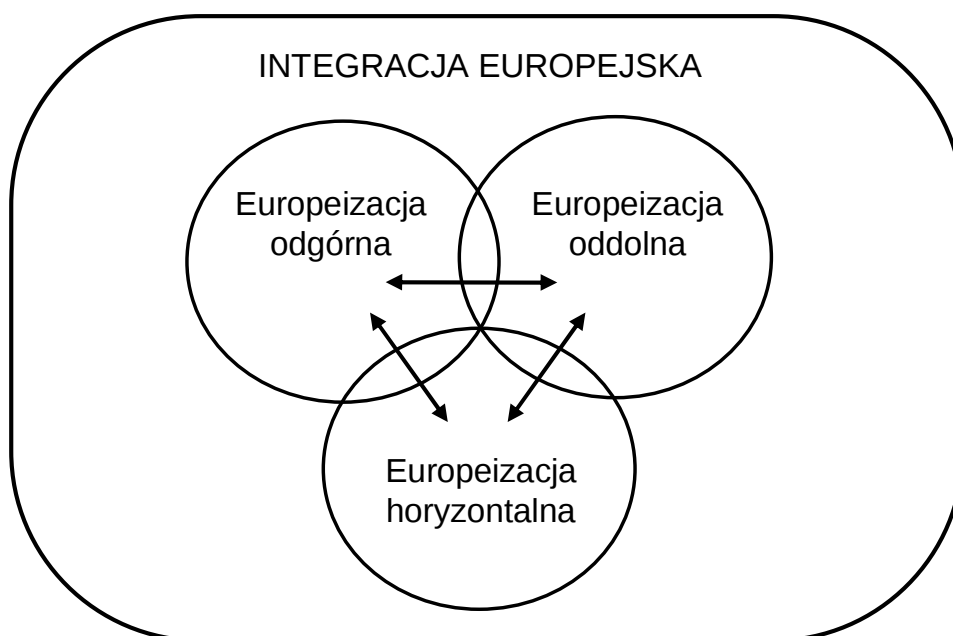
¹⁴⁴ Börzel T.A., Pace-Setting, Foot-Dragging... 2002, vol. 40, no. 2, p. 193-214

¹⁴⁵ Börzel T.A., How The European Union... 2003, op. cit

formę „uproszczoną” i oznacza, iż europeizacja oddolna była na tyle efektywna, iż zmniejszyła konieczność prowadzenia zakrojonej na szeroką skalę europeizacji odgórnej.

W literaturze można również natknąć się na pogląd, iż europeizacja jest procesem trójtorowym (włączając do niego dodatkowo europeizację horyzontalną). Zależności pomiędzy poszczególnymi typami europeizacji i ich współistnienie w procesie integracji europejskiej przedstawia poniższy schemat. Europeizacja w wymiarze horyzontalnym na poziomie narodowym oznacza współpracę państw członkowskich, wymianę doświadczeń, dobrych praktyk oraz proces uczenia się. W skali sub-narodowej oznacza to współpracę pomiędzy instytucjami działającymi np. w regionach.

Rysunek nr 4. Europeizacja trójstopniowa w procesie integracji europejskiej.



Źródło: Howell K. E., *Developing Conceptualisation of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*, Queen's Papers on Europeanization, No. 3/2004

Podsumowując, europeizacja jak wyraźnie widać jest procesem wielowymiarowym i silnie złożonym. Pomiedzy poszczególnymi jej rodzajami istnieją, natomiast, ścisłe współzależności i oddziaływania, przez co niekiedy trudno jest wyznaczyć granicę pomiędzy nimi.

3 Polityka rozwoju regionalnego w UE

3.1 Zasady europejskiej polityki regionalnej

Zasady polityki regionalnej¹⁴⁶ zostały po raz pierwszy ustanowione podczas reformy w roku 1988. Wówczas to dopiero działania podejmowane w celu zwiększenia spójności ugrupowania oraz zmniejszenia dysproporcji nabrały skoordynowanego i oficjalnego charakteru.

Tabela nr 6. Zasady europejskiej polityki regionalnej.

ZASADY EUROPEJSKIEJ POLITYKI REGIONALNEJ	
I	ZASADY GENERALNE
	1 Zasada subsydiarności
	2 Zasada koordynacji
	3 Zasada elastyczności
II	ZASADY ORGANIZACJI POLITYKI REGIONALNEJ
	1 Zasada programowania
	2 Zasada partnerstwa
	3 Zasada kompatybilności
	4 Zasada spójności
III	ZASADY FINANSOWANIA POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO
	1 Zasada koncentracji
	2 Zasada dodawalności
	3 Zasada komplementarności
IV	ZASADY OCENY REALIZACJI PROGRAMÓW
	1 Zasada monitorowania
	2 Zasada oceny (<i>ex ante</i> , <i>on going</i> , <i>ex post</i>)
	3 Zasada kontroli finansowej

Źródło: Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 154-155.

¹⁴⁶ Podrozdział został w przeważającej mierze oparty na pracy Pietrzyk I. "Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich", Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Zasady te są wynikiem wieloletnich doświadczeń władz europejskich w koordynowaniu oraz finansowaniu działań prowadzonych w ramach polityki rozwoju regionalnego. Począwszy od roku 1989 leżą one u podstaw realizowanych działań a w miarę upływu czasu są wciąż aktualizowane i modyfikowane w celu zapewnienia coraz bardziej efektywnego i skutecznego wykorzystywania funduszy strukturalnych. Niemniej jednak praktyczna realizacja tych zasad napotyka nadal liczne problemy.

Przyjmując jako kryterium problematykę przez nie regulowaną, zasady można najprościej podzielić w sposób przedstawiony w Tabeli 6.

3.1.1 Zasady generalne.

A. Zasada subsydiarności.

Zasada ta pojawiła się po raz pierwszy w Traktacie Rzymskim w związku z zamieszczeniem jej w Traktacie o Unii Europejskiej w roku 1992. Artykuł opisujący tę zasadę włączony został następnie do Traktatu z Maastricht głównie w wyniku nacisków landów niemieckich oraz wspólnot belgijskich. Doprowadziły one do uchwalenia przez Zgromadzenie Regionów Europejskich w Stuttgarcie w roku 1990 rezolucji, która wskazywała na konieczność umieszczenia w traktatach europejskich zasady subsydiarności. Celem tych działań było zapewnienie regionom położonym na obszarze przyszłej Unii Europejskiej zarówno kompetencji jak i autonomii.

Niemniej jednak w Traktacie z Maastricht zapisy dotyczące zasady pomocniczości zostały zmodyfikowane, jako że nie uwzględniono w nim szczebli władz krajowych niższych od szczebla centralnego. Określono ponadto, iż w przypadku zadań, które nie stanowią zakresu wyłącznych kompetencji Wspólnoty podejmuje ona działania zgodnie z zasadą subsydiarności tylko wtedy, gdy cele tych działań nie mogą być osiągnięte za pośrednictwem władz krajowych. Należy w tym miejscu zauważyć, iż główną rolą wprowadzenia tejże zasady było rozdzielenie kompetencji Wspólnoty i władz krajowych. Można co prawda zakładać, iż zasada ta automatycznie mogła być przenoszona na niższe szczeble władzy, w tym na władze samorządowe jednak nie zostało to jednoznacznie określone co z kolei pozostawiało szeroki zakres interpretacji.

Późniejsze zmiany wprowadzone Traktatem Amsterdamskim przyczyniły się wprowadzenie do Traktatu o Unii Europejskiej oddzielnego artykułu poświęconego zasadzie pomocniczości, jednak nadal sprowadzała się ona praktycznie wyłącznie do zagwarantowania kompetencji państwom członkowskim zgodnie z kryteriami wyznaczonymi

podczas szczytu Europejskiego w Edynburgu w 1992r. Mówią one o tym, iż Wspólnota ma prawo działać tylko wtedy, gdy należy to do jej kompetencji lub gdy założone cele nie mogą być osiągnięte w wyniku działania państwa członkowskiego, Warunkiem realizowania działań przez Wspólnotę jest zachowanie proporcjonalności wykorzystanych środków do założonych celów co oznacza osiągnięcie określonych celów tylko w niezbędnym zakresie.¹⁴⁷

Prawdopodobnie najlepszym przykładem stosowania w praktyce zasady subsydiarności jest sama polityka regionalna. Jako, że nie stanowi ona wyłącznej kompetencji Wspólnoty może być przez nią realizowana jedynie jako uzupełnienie dla działań krajów członkowskich. Rozwiązywanie problemów z zakresu rozwoju regionalnego leży przede wszystkim w gestii władz krajowych. Wspólnota wspierając te działania bierze pod uwagę rodzaj i skalę problemów regionalnych oraz możliwości ich rozwiązywania przez organy krajowe, stąd też zakres działań pomocniczych charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem na obszarze poszczególnych krajów i regionów.

B. Zasada koordynacji

Zasada koordynacji reguluje przede wszystkim następujące kwestie:

- zintegrowane stosowanie wszystkich instrumentów polityki regionalnej;
- koordynowanie programów rozwoju regionalnego realizowanych przez państwa członkowskie;
- zapewnianie zrównoważonego rozwoju całego ugrupowania.

W kwestii zintegrowania instrumentów polityki regionalnej chodzi głównie o skoncentrowanie na priorytetach i skoordynowanie stosowania wszystkich czterech funduszy strukturalnych oraz zharmonizowanie ich działania z pozostałymi instrumentami takimi jak: pożyczki EBI, wsparcie finansowe w ramach EWWiS oraz Funduszu Spójności.

W zakresie koordynowania programów rozwoju regionalnego państw członkowskich jej głównym celem jest zapobieganie zjawiskom zakłócania wolnej konkurencji na obszarze Wspólnoty oraz rywalizacji dotyczącej poziomu otrzymywanej pomocy dla inwestorów. Zasada ta jest przede wszystkim realizowana w oparciu o wprowadzony w roku 1979 system kontroli przyznawanej pomocy regionalnej, który koncentrował się na następujących pięciu czynnikach:

1. Zróżnicowanie pułapu pomocy regionalnej zależnie od skali oraz powagi problemów regionalnych. Mierzona ona była udziałem procentowym w ogólnej kwocie

¹⁴⁷ Milczarek D., Subsidiarność, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, DW „Elipsa”, Warszawa, 1996, s. 243-250.

- nakładów inwestycyjnych lub w kwocie mierzonej w euro przypadającej na 1 utworzone miejsce pracy;
2. Stopień przejrzystości udzielanej pomocy, co oznacza m.in. iż wysokość pomocy powinna być określona przed jej rzeczywistym udzieleniem;
 3. Uwzględnienie specyfiki poszczególnych regionów podczas wyznaczania rozmiarów pomocy, co oznaczało uwzględnienie cech poszczególnych regionów oraz ich rzeczywistej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Pomocą nie powinien być objęty obszar całego kraju, ale poszczególne regiony wyznaczone na podstawie odrębnych cech a wysokość pomocy powinna być jasno uzasadniona;
 4. Wprowadzenie restrykcji odnoszących się do pomocy udzielonej według kryteriów sektorowych a także kumulowanie pomocy regionalnej z sektorową w przypadku przekraczania przez nie dopuszczalnego pułapu;
 5. Umożliwienie Komisji prowadzenia nadzoru nad przestrzeganiem ww. zasad poprzez informowanie państw członkowskich o zamiarze przyznania pomocy (przy zachowaniu pełnej tajemnicy działalności gospodarczej).
 6. Ostatnia, trzecia kwestia regulowana przez zasadę koordynacji dotyczy działań podejmowanych przez Komisję poczynając od końca lat osiemdziesiątych a mających na celu inicjowanie i wspieranie współpracy krajów członkowskich w ramach zagospodarowania przestrzennego oraz planu rozwoju terytorium Europy w perspektywie XXI wieku. Plan ten stał się podstawą decyzji podejmowanych zarówno przez kraje członkowskie jak również Komisję Europejską.

C. Zasada elastyczności

Zasada elastyczności oznacza respektowanie przez Komisję w prowadzonej polityce regionalnej charakterystyki i odrębności korzystających z pomocy regionów. Nie ma ona podstaw prawnych by ingerować w specyfikę zarówno organizacyjną jak i instytucjonalną państw członkowskich a także nie podejmuje czynności w celu zmiany ich struktury lub zagospodarowania terytorialnego. Sugeruje jedynie i zachęca do współpracy z władzami niższych szczebli oraz partnerami społeczno-gospodarczymi jednak kwestie dotyczące ostatecznych ustaleń pozostawia w dyspozycji władz krajowych. Wspólnota z założenia stanowi ugrupowanie niezależnych i suwerennych państw, które we własnym zakresie uchwalają przepisy Konstytucji, organizują systemy instytucjonalne oraz terytorialne. Zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przyjętym dnia 15 grudnia 1971 r. „w przypadku, gdy przepisy traktatu lub regulaminów uznają kompetencje państw

członkowskich lub nakładają na nie zobowiązania w celu stosowania prawa wspólnotowego, problem, w jaki sposób wykonywanie tych kompetencji lub realizacji zobowiązań może być powierzone przez państwo członkowskie określonym organom, zależy wyłącznie od konstytucyjnego systemu każdego państwa”.

Komisja nie może również ingerować w powiązania poszczególnych szczebli władzy centralnej, regionalnej i lokalnej w poszczególnych krajach członkowskich, jako że jest ona zobowiązana, jak wcześniej wspomniano, do respektowania tożsamości narodowej każdego ze swoich członków a do niej można z pewnością zaliczyć również system instytucjonalny i organizację terytorium. Kwestie te szczegółowo określa i reguluje artykuł 6 Traktatu z Maastricht. W związku z opisanym powyżej stosowaniem zasady elastyczności na obszarze Unii Europejskiej istnieje ogromna różnorodność rozwiązań instytucjonalnych w poszczególnych krajach i wiele różniących się od siebie charakterystyk regionów. Stąd też obecnie pojęcie regionu w nomenklaturze wspólnotowej nie zostało jeszcze jednoznacznie zdefiniowane.

Zasada elastyczności jest również często stosowana w procesie wyznaczania regionów kwalifikujących się do wspólnotowego wsparcia oraz do określania rozmiarów pomocy finansowej. Pozwala również państwom członkowskim na posługiwanie się innymi niż określone ogólnie przez Unię Europejską wskaźnikami statystycznymi, które lepiej oddają zjawiska społeczno-ekonomiczne uwzględniając specyfikę danego kraju.

3.1.2 Zasady organizacji

A. Zasada programowania

Zasada programowania polega na zmianie dotychczasowego sposobu finansowania działań w ramach polityki regionalnej polegającej na wspieraniu pojedynczych projektów inwestycyjnych na finansowanie zintegrowanych programów rozwoju regionalnego opracowywanych przez państwa członkowskie. Jest to jedna z kluczowych zasad europejskiej polityki regionalnej, która ma za zadanie zapewnić trwałą realizację jej celów oraz kompleksową analizę problemów regionalnych a także zachęcać do współpracy podmioty regionalne i lokalne oraz władze na różnych szczeblach, które w normalnych warunkach działają oddzielnie. Warto również zaznaczyć iż okres programowania wyznaczony dla tych programów często jest determinowany reformami budżetowymi Unii Europejskiej.

Najogólniej rzecz biorąc można wyróżnić dwa poziomy programowania:

1. **Poziom strategiczny** – obejmuje określenie głównych celów, strategii rozwoju regionalnego oraz wysokości środków przeznaczonych na realizację poszczególnych działań priorytetowych;
2. **Poziom szczegółowy** – obejmuje określenie sposobów realizacji strategii, podprogramów oraz opisanie konkretnych przedsięwzięć itd.

O ile pierwszy z poziomów dotyczy raczej władz szczebla centralnego o tyle drugi skierowany jest raczej do podmiotów o charakterze terytorialnym, natomiast włączenie w wykonywanie tych działań niższych szczebli władz pozostawione jest w wyłącznej kompetencji danego państwa członkowskiego.

Procedura programowania określona w regulaminie ogólnym na lata 2000-2006 definiuje następujące etapy tego procesu:

- I. Sporządzenie przez wyznaczone do tego celu władze krajowe lub regionalne **planów rozwoju** (w zakresie celu 1 i 2) lub ram odniesienia dla celu 3. Każdy kraj członkowski jest zobowiązany do przedstawienia tych planów Komisji w toku konsultacji;
- II. Określenie, na podstawie sporządzonych wcześniej planów, **Wspólnotowych Ram Wsparcia** (WRW), które opracowywane są przez Komisję w drodze konsultacji z państwami członkowskimi oraz przedstawicielami Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Zatwierdzone WRW pełnią rolę swego rodzaju kontraktu wiążącego obydwie strony.
- III. Sporządzenie przez państwa członkowskie **programów operacyjnych** w oparciu o WRW, które są następnie przedstawiane Komisji (równocześnie z planami). Zatwierdzone programy operacyjne są później podstawą przyznania pomocy wspólnotowej;
- IV. Sporządzenie przez państwo członkowskie dokumentu uzupełniającego dany program operacyjny (*complément de programmation*), który zawierać ma szczegółowy opis działań realizowanych w ramach programu, ostatecznych beneficjentów oraz alokacji na poszczególne cele. Dokument musi być sporządzony nie później niż w okresie 3 miesięcy po przyjęciu programu operacyjnego i przedłożony Komisji do zaopiniowania. Stanowi on również podstawę do współfinansowania przez Komisję wyszczególnionych działań.

B. Zasada partnerstwa

Zasada partnerstwa jest ściśle powiązana z wyżej omawianą zasadą subsydiarności i dotyczy dwu rodzajów relacji:

1. Pomiedzy różnymi szczeblami władzy publicznej: wspólnotowej, krajowej, regionalnej oraz lokalnej która nosi nazwę partnerstwa instytucjonalnego;
2. Pomiedzy instytucjami publicznymi a organizacjami społecznymi oraz podmiotami gospodarczymi, która to z kolei nosi nazwę partnerstwa publiczno-prywatnego (lub partnerstwa transwersalnego).

Zasada ta w europejskiej polityce regionalnej polega głównie na obowiązku konsultowania i uzgadniania przez wszystkich partnerów wszelkich działań i decyzji dotyczących procesu programowania a więc zarówno przygotowywania planów regionalnych, Wspólnotowych Ram Wsparcia, opracowywania programów operacyjnych, ich celów, ustalania wysokości środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele priorytetowe, realizacji tych celów oraz ich oceny pod kątem wpływu na rozwój regionalny. Partnerami w toku tych ustaleń są zarówno szeroko rozumiane władze publiczne jak również organizacje społeczno-ekonomiczne, podmioty gospodarcze, inwestorzy, instytucje finansowe oraz organizacje zawodowe. Tak szeroki zakres stosowania zasady partnerstwa wiąże się ściśle z dwoma innymi zasadami mianowicie: zasadą subsydiarności oraz zasadą komplementarności zgodnie z którymi pomoc wspólnotowa ma stanowić wyłącznie uzupełnienie inicjatyw prowadzonych na poziomie krajowym.

Z punktu widzenia roli pełnionej przez poszczególnych partnerów w powyżej opisanych procesach można wyróżnić dwa rodzaje partnerstwa:

- partnerstwo decyzyjne – polegające na podejmowaniu decyzji odnośnie współfinansowania konkretnych programów lub projektów;
- partnerstwo konsultacyjne – oznacza, iż rolą partnera jest jedynie formułowanie oraz wygłaszanie opinii dotyczących konkretnych kwestii problemowych.

Samo pojęcie partnerstwa oznacza rozwijanie współpracy pomiędzy podmiotami społeczno-gospodarczymi danego terytorium w celu realizacji określonych zadań w ramach przyjętej strategii rozwoju. Współpraca ta zapobiega nakładaniu się kompetencji oraz pokonuje bariery instytucjonalnych podziałów i ograniczeń.

W regulaminie ogólnym europejskiej polityki regionalnej zostało jednoznacznie określone, iż państwa członkowskie (ich władze centralne) są wyłącznie odpowiedzialne za wyznaczanie partnerów zarówno w ramach szczebli administracji jak również instytucji

pozarządowych o charakterze prywatnym lub społecznym, które są w stopniu wystarczającym kompetentne do brania udziału w procedurze uzgadniania. Jako, że zarówno w regulaminie jak w żadnym innym dokumencie wspólnotowym nie zostało wyraźnie zdefiniowane określenie „władz regionalnych oraz innych kompetentnych władz publicznych” zakres swobody krajów członkowskich w tym zakresie jest bardzo duży.

C. Zasada kompatybilności.

Zasada kompatybilności odnosi się do zgodności polityki regionalnej krajów członkowskich z innymi politykami realizowanymi przez Wspólnotę. Najważniejsze z nich to:

1. Polityka ochrony wolnej konkurencji;
2. Polityka przejrzystości zamówień publicznych;
3. Polityka ochrony środowiska;
4. Polityka przestrzegania równości szans kobiet i mężczyzn.

To właśnie w trosce o zapewnienie przestrzegania reguł wolnej konkurencji określonych w Traktacie Rzymskim Komisja ustaliła reguły i zasady udzielania pomocy regionalnej i sektorowej w krajach członkowskich. Ingerencja ta, poza dbałością o zgodność polityki regionalnej z innymi politykami wspólnotowymi, tłumaczona jest również koniecznością zapobiegania nadmiernej rywalizacji władz centralnych i samorządowych w kwestii przyciągania najbardziej atrakcyjnych inwestorów. Brak nadzoru nad tym procesem mógłby również doprowadzić do tego, iż najlepiej rozwinięte kraje i regiony, które byłyby w stanie zaoferować najwyższe dotacje zmniejszałyby w znaczny sposób szanse regionów zacofanych na pozyskanie inwestorów prywatnych.

Państwa członkowskie zobowiązane są przedkładać Komisji plany realizowanej polityki regionalnej i mogą być one wykonywane dopiero po potwierdzeniu przez Wspólnotę ich zgodności z wyżej wymienionymi politykami. Komisja ustala kryteria zgodności dla każdego państwa członkowskiego biorąc pod uwagę regiony kwalifikujące się do otrzymania wsparcia oraz wysokość środków pomocowych im przyznanych.

Kryteria odnoszące się do zasady kompatybilności dotyczą zarówno pomocy o charakterze regionalnym jak również horyzontalnym i sektorowym. Obejmuje to pomoc dla upadających przedsiębiorstw, na ochronę środowiska, na wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, sfery badawczo-rozwojowej oraz na utrzymanie miejsc pracy, która przyznawana jest przedsiębiorcom działającym na obszarach charakteryzujących się ubóstwem.

D. Zasada spójności

Zasada ta jest bezpośrednio związana z prowadzoną polityką makroekonomiczną każdego państwa członkowskiego. Wiadomo bowiem, iż polityka regionalna jest integralną częścią polityki gospodarczej prowadzonej na terytorium danego kraju. Wobec powyższego w celu zapewnienia skuteczności realizowanych działań w ramach polityki regionalnej należy zagwarantować jej spójność z polityką krajową. W tym celu w Akcie Jednolitym sformułowane zostały następujące zasady odnoszące się do polityki społeczno-gospodarczej państw:

1. Każde państwo członkowskie zobowiązane jest do koordynowania polityk gospodarczych realizowanych na jego terytorium w taki sposób, by zapewnić ujednolicenie systemów gospodarczych. Wobec wprowadzenia unii monetarnej zasada ta odnosiła się głównie do instrumentów polityki budżetowej i nakładała liczne wymogi, których nieprzestrzeganie karane było stosownymi sankcjami;
2. Państwa członkowskie zobowiązane są prowadzić swoje polityki gospodarcze w taki sposób, aby przyczyniały się one do równomiernego rozwoju wszystkich regionów.

Druga zasada dotyczy głównie najmniej zamożnych państw członkowskich, które ze względu na swoją sytuację gospodarczą korzystają w największym stopniu z pomocy wspólnotowej. Ich zadaniem jest, wobec tego, prowadzenie polityk krajowych w sposób zapewniający zrównoważony rozwój również zacofanych regionów.

Podkreślane jest również, iż „to do zadań państw członkowskich należy tworzenie sprzyjającego otoczenia makroekonomicznego, stanowiącego pierwszy warunek zbieżności gospodarek regionalnych. To także w ramach państwa dokonywane są znaczne transfery finansowe, które redukują różnice w dochodach między regionami tego samego kraju. Redystrybucja ta odbywa się za pośrednictwem systemu podatkowego, transferów społecznych, poprzez bezpośrednie wydatki publiczne administracji centralnej, a także poprzez specjalne subwencje.”

3.1.3 Zasady finansowania

A. Zasada koncentracji

Zasada koncentracji jest główną zasadą europejskiej polityki regionalnej. Polega ona przede wszystkim na skoncentrowaniu zarówno działań jak i środków finansowych na określonej ilości celów priorytetowych, które wyznaczone zostały z góry jako mające największe znaczenie z punktu widzenia sytuacji społeczno-gospodarczej Wspólnoty.

Realizacja tej zasady następuje głównie poprzez:

- przeznaczenie środków na realizację określonych celów;
- ustalenie odpowiednich kryteriów, które będą służyły do wyznaczenia regionów borykających się a największymi trudnościami;
- przeznaczenie znacznej ilości środków na wsparcie dla krajów najsłabiej rozwiniętych i regionów opóźnionych w rozwoju poprzez wstępne ustalenie wysokości oraz zakresu pomocy uwzględniając zarówno ogólną sytuację społeczno-gospodarczą kraju jak również sytuację ekonomiczną poszczególnych regionów biorąc pod uwagę takie czynniki jak np. bezrobocie.

Stosowanie zasady koncentracji doprowadziło do tego, iż w latach 2000-2006 nastąpiło zredukowanie celów polityki regionalnej do dwóch celów regionalnych i jednego celu funkcjonalnego a także zmniejszyła się liczba osób objętych tą polityką. Ponadto zgodnie z zasadą koncentracji przeważającą część funduszy strukturalnych skierowano jako pomoc do krajów najsłabiej rozwiniętych. Dzięki stosowaniu kryterium wyboru, jakim był poziom PKB *per capita* niższy od 75% średniej wspólnotowej osiągnięto porównywalną z okresem poprzednim skalę pomocy dla regionów najbardziej jej potrzebujących.

Zasada koncentracji stała się zasadą naczelną europejskiej polityki regionalnej również z powodu często pojawiającej się krytyki wcześniej stosowanej strategii charakteryzującej się rozproszeniem środków wspólnotowych na zbyt wielu rozbieżnych celach i na zbyt rozległych obszarach. Niemniej jednak w latach 1994-1999 pomocą wspólnotową objęte zostało 50% ludności UE oraz 75% jej terytorium. Główną przyczyną tego zjawiska było dokonywanie selekcji regionów na podstawie nie tylko kryteriów wspólnotowych lecz również krajowych i o charakterze drugorzędnym. Również znaczenie miały czynniki polityczne polegające na wywieraniu nacisków przez największych płatników budżetu wspólnotowego w celu skierowania pomocy do ich regionów priorytetowych.

B. Zasada dodawalności

Zasada dodawalności odnosi się do finansowania działań prowadzonych w ramach krajowej polityki regionalnej. Mówi ona, iż środki pochodzące z funduszy strukturalnych nie mogą zastępować krajowych środków wydatkowanych w ramach realizowanych działań na terenie kraju ale stanowią jedynie ich uzupełnienie. Zasada ta została wprowadzona jako środek zaradczy przeciwko często występującemu zjawisku, jakim było refinansowanie sobie przez rządy państw członkowskich (szczególnie Francji i Wielkiej Brytanii) wydatków budżetowych prowadzonych w ramach polityki regionalnej. Zadaniem wspólnotowej polityki

regionalnej nie jest natomiast zasilanie krajowych budżetów lecz wspieranie zrównoważonego rozwoju regionów upośledzonych, podnoszenie ich konkurencyjności tak, aby w przyszłości miały możliwość funkcjonować niezależnie.

Jako, że kontrola stosowania zasady dodawalności w praktyce nastęrczała wielu trudności sformułowano w roku 1993 standardową klauzulę dotyczącą tego kryterium weryfikacji. Państwa członkowskie zobowiązane były do jej przestrzegania i informowania na bieżąco Komisji w tym zakresie. Ponadto ustanowiony został przepis mówiący o tym, iż państwa członkowskie zobowiązane są do utrzymania wydatków na politykę regionalną przynajmniej na wysokości równej wydatkom ponoszonym na ten cel w okresie poprzednim. Wyjątkiem od tej zasady mogły być sytuacje zdeterminowane czynnikami o charakterze makroekonomicznym, znacznie zwiększona skala tych wydatków w okresach wcześniejszych, ewolucja systemu gospodarczego, znaczny spadek koniunktury itp. Ponadto odstępstwo od tej reguły może być spowodowane znacznym zmniejszeniem dofinansowania z funduszy strukturalnych. Należy zaznaczyć iż w dokonywaniu podsumowanie wydatków na politykę regionalną w poszczególnych krajach osobno uwzględniane są środki w ramach celu nr 1 i łącznie dla celów nr 2 i 3 w związku z prowadzeniem aktywnej polityki rynku pracy na terenie całego kraju.

C. Zasada komplementarności

Zasada ta powstała jako uzupełnienie zasady dodawalności i zasady partnerstwa. Oznacza ona traktowanie działań wspólnotowych jako uzupełnienia dla działań prowadzonych przez podmioty krajowe. Jej stosowanie przejawia się w nawiązywaniu oraz prowadzeniu ciągłej współpracy i uzgadnianiu poszczególnych stanowisk pomiędzy Komisją a władzami krajowymi zarówno centralnymi jak i regionalnymi oraz lokalnymi w tym również kompetentnymi w tym zakresie podmiotami wyznaczonymi przez jednostki decyzyjne. W związku ze stosowaniem tej zasady został określony pułap wysokości dofinansowania jako udział w wydatkach krajowych (w tym także w wydatkach budżetów samorządowych). W przypadku celu nr 1 wydatki wspólnotowe stanowią przynajmniej 50% wydatków publicznych, natomiast w przypadku pozostałych celów jest to 25%.

Oprócz ustalenia wysokości wydatków wspólnotowych jako określonej części wydatków krajowych wyznaczono również ich udział w całości kosztów danej inwestycji. W ramach celu 1 wkład środków wspólnotowych może wynosić maksymalnie 75% kosztów całego przedsięwzięcia. W roku 1993 wprowadzono jednakże wyjątek od tej reguły dotyczący czterech najsłabiej rozwiniętych krajów korzystających ze wsparcia z Funduszu Spójności.

Określony w tych przypadkach maksymalny pułap pomocy wynosi 80%, natomiast dla terenów ultraperyferyjnych oraz najbardziej oddalonych wysp greckich – 85%. W przypadku zaś celów 2 i 3 wysokość ta została ustalona na poziomie 50%.

Regulamin ogólny określił oddzielnie maksymalny udział pomocy wspólnotowej w zakresie przedsięwzięć realizowanych przez przedsiębiorców. Środki pomocowe nie mogą przekraczać 35% wartości całej inwestycji w regionach zakwalifikowanych do celu 1 oraz 15% w regionach celu 2. Jedyny wyjątek stanowią przedsięwzięcia realizowane przez MŚP z zakresu inżynierii finansowej, w tym przypadku poziom pomocy może być zwiększony o 10%.

3.1.4 Zasady oceny realizacji programów europejskich

A. Zasada monitorowania

Zasada monitorowania mówi o konieczności ciągłego nadzorowania procesu realizacji danego programu na każdym jego etapie w celu stwierdzenia jego zgodności z podjętymi wcześniej ustaleniami. Do tego zadania w przypadku każdego programu operacyjnego powoływany jest komitet monitorujący, którego rola w okresie 2000-2006 została w dużym stopniu zwiększona. Zadaniem komitetu jest m.in. wstępna akceptacja dokumentu uzupełniającego program operacyjny przez przekazaniem do Komisji a także opiniowanie i przyjmowanie lub odrzucanie wszelkich zmian w ramach danego programu. Oprócz tego komitet dokonuje zatwierdzania raportów rocznych oraz końcowych z wdrażania programów operacyjnych. Dopiero po uzyskaniu pozytywnej opinii KM raport ten może zostać przekazany Komisji.

Poprzez tworzenie Komitetu monitorującego dany program możliwe jest bardziej efektywne realizowanie zasady partnerstwa, jako że w skład powołanego komitetu wchodzi zarówno przedstawiciele władz centralnych, regionalnych, lokalnych jak również reprezentacji sfery naukowej, biznesu, organizacji społeczno-ekonomicznych.

Regulamin ogólny proponuje przyjęcie systemu oceny wdrażania danego programu operacyjnego w oparciu o wskaźniki opracowane w drodze konsultacji pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją. Mają one charakter rzeczowy lub finansowy. Regulamin ów szczegółowo określa również, jakie elementy składowe powinien zawierać każdy raport z wdrażania, a mianowicie:

- stan realizacji poszczególnych działań i priorytetów oraz wysokość poniesionych wydatków;

- ewentualny opis zmian sytuacji społeczno-gospodarczej w kraju mających wpływ na realizację programu;
- decyzje podjęte przez instytucje zarządzające oraz komitety monitorujące dotyczące realizacji programu;
- opis działań mających na celu zapewnienie zgodności realizowanego programu z politykami wspólnotowymi.

B. Zasada oceny

Zasada oceny działań prowadzonych w ramach polityki regionalnej stanowi podstawę zarządzania programami operacyjnymi finansowanymi z funduszy strukturalnych. Dokonuje się jej na wszystkich etapach poczynając od programowania, sporządzenia planów rozwoju, poprzez Wspólnotowe Ramy Wsparcia aż do programów operacyjnych i poszczególnych projektów o dużym znaczeniu z punktu widzenia społeczno-gospodarczego. Mówi się, iż jest ona doskonałym dopełnieniem zasady programowania, jako że druga określa strategię rozwoju natomiast pierwsza ukazuje rezultaty tejże strategii.

Obecnie uważa się, iż zasada ta jest jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych reformą funduszy strukturalnych w roku 1988, mimo iż początkowo odbierano ją jako poszerzenie i tak już szerokiego zjawiska biurokracji.

Zasada oceny jest szczególnie istotna z uwagi na to, iż dzięki jej stosowaniu możliwe jest ciągle doskonalenie procedur związanych z prowadzeniem polityki regionalnej oraz upowszechnianie w krajach członkowskich tzw. dobrych praktyk jak również kultury ewaluacyjnej. Dzięki wprowadzeniu omawianej zasady możliwe stało się również jej rozszerzenie na inne rodzaje polityk stosowanych na obszarze wspólnoty. Ocena uwzględnia szereg wskaźników ewaluacyjnych do których należą: wskaźniki produktu, rezultatu oraz te, określające wpływ polityki regionalnej na sytuację społeczno-gospodarczą danego obszaru. Szerokie zastosowanie zasady oceny stanowi również przykład przechodzenia od zarządzania rozproszonego do zarządzania całościowego skoncentrowanego na rezultatach. Dzięki tak prowadzonym działaniom możliwe jest ciągle udoskonalanie polityki regionalnej poprzez eliminowanie jej słabych oraz wzmacnianie mocnych stron.

Obecnie wyróżnione zostały trzy typy oceny:

1. Ocena ex ante (wstępna)
2. Ocena on going (pośrednia)
3. Ocena ex post (wykonania)

Ocena ex ante – dokonywana jest przez kompetentne władze na etapie przygotowywania planu oraz dokumentu uzupełniającego programowanie. Uwzględnia ona przede wszystkim potencjał danego kraju oraz jego mocne i słabe strony. Zawiera ona:

- analizę bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w kontekście przyjętej strategii rozwoju;
- sytuację na rynku pracy oraz strategię rozwoju zasobów ludzkich;
- stan środowiska naturalnego, uwzględnienie go w planach dotyczących środowiska oraz wpływ na nie przyjętej strategii rozwoju;
- zgodność strategii z polityką równego traktowania kobiet i mężczyzn (ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy).

Ocena on going – przeprowadzana jest na ogół w połowie okresu programowania. Za jej dokonanie odpowiedzialny jest podmiot zarządzający programem przy współpracy z Komisją. Zadaniem tej oceny jest oszacowanie pierwszych efektów prowadzonych działań oraz ich zgodność z oceną ex ante. Weryfikowana jest również wówczas trafność przyjętych celów. W trakcie oceny sprawdzana jest również efektywność finansowania programu, sposoby jego monitorowania oraz realizacji. Ocena ta jest dokonywana poprzez niezależnych ekspertów oraz przekazywana następnie komitetowi monitorującemu oraz Komisji. W przypadku okresu programowania 2000-2006 obowiązek przedłożenia Komisji oceny on going musiał być wypełniony najpóźniej do dnia 31 grudnia 2003r. Na podstawie tak sporządzonej oceny możliwe również jest przyznanie państwom członkowskim dodatkowych środków finansowych jako swoistej premii za najlepsze wyniki.

Ocena ex post – podmiotem odpowiedzialnym z jej przeprowadzenie jest Komisja Europejska przy współpracy z państwem członkowskim. Określa ona w całości rezultaty zrealizowanych programów, ich efektywność, skuteczność oraz spójność z założonymi celami oraz oceną ex ante. Analizuje również szereg wskaźników makroekonomicznych i sektorowych, wykorzystuje dane statystyczne o charakterze krajowym oraz regionalnym w celu zbadania rzeczywistego wpływu realizowanego programu na sytuację społeczno-gospodarczą regionu. Jest ona, podobnie, jak ocena on going dokonywana przez podmioty niezależne w okresie nie dłuższym niż 3 lata po zakończeniu programu. W przypadku okresu 2000-2006 termin dokonania oceny ex post upłynął 31 grudnia 2009 r.

C. Zasada kontroli finansowej

Nowe zasady odnośnie kontroli finansowej dokonują zdecydowanego podziału pomiędzy kompetencjami Komisji a państw członkowskich w tym zakresie. Podkreślają

również, iż w pierwszej kolejności do prowadzenia kontroli finansowej zobowiązane są państwa korzystające z pomocy. Obowiązkiem ich jest:

- zagwarantowanie skutecznego oraz zgodnego z prawem zarządzania finansami wspólnotowymi;
- stworzenie efektywnego systemu zarządzania i kontroli oraz poinformowania o tym fakcie Komisji;
- współpraca z Komisją w celu zagwarantowania skutecznego zarządzania finansowego środkami wspólnotowymi;
- zapobieganie, wykrywanie oraz eliminowanie wszelkich naruszeń przepisów dotyczących środków finansowych;
- zagwarantowanie poprawności oraz rzetelności sporządzenia sprawozdań finansowych z dokonanych wydatków;
- sporządzenie przez niezależne podmioty końcowych sprawozdań finansowych dotyczących składanych wniosków oraz poprawności operacji finansowych.

Do obowiązków Komisji należy natomiast:

- weryfikowanie istnienia systemu zarządzania i kontroli środkami wspólnotowymi w państwie członkowskim;
- przeprowadzanie kontroli na miejscu (na obszarze państwa członkowskiego);
- wyegzekwowanie umożliwienia przeprowadzenia kontroli;
- formułowanie zaleceń pokontrolnych oraz nałożenie obowiązku zastosowania środków zaradczych w przypadku wykrycia nieprawidłowości w procesie wdrażania.

Komisja oraz państwa członkowskie odbywają coroczne spotkania mające na celu koordynację zarządzania środkami wspólnotowymi. W przypadku poniesienia wydatków w sposób niezgodny z prawem na państwie członkowskim ciąży obowiązek usunięcia nieprawidłowości. W przypadku braku tych działań Komisja ma prawo domagać się stosownych wyjaśnień a w przypadku dalszych trudności również zmniejszyć poziom dofinansowania.

3.2 Transformacja polityki rozwoju regionalnego.

3.2.1 Początki transformacji.

W pierwszych etapach wdrażania polityki rozwoju regionalnego jej zasady były zgodne ze źródłami jej pochodzenia. Komisja europejska zgodnie z ustalonym planem przekazywała środki finansowe państwom członkowskim w wynegocjowanych wcześniej wysokościach nie

mając wpływu na to, na co są one wydatkowane mimo ich przeznaczenia na cele rozwoju regionalnego.¹⁴⁸

W latach siedemdziesiątych (m.in. w skutek licznych nadużyć) podjęto próby zmiany tego podejścia w celu stworzenia spójnego, efektywnego systemu redystrybucji środków finansowych związanego z ustalaniem nakładów i instrumentów polityki regionalnej w poszczególnych państwach. W związku z tym zniesiono system kwot oraz upoważniono Komisję Europejską oraz Dyрекcję Generalną do wyznaczania celów i środków realizowania polityki regionalnej. Ponadto wyegzekwowano od państw członkowskich przestrzeganie zasad programowania oraz dodatkowości.

Zaproponowane zmiany były podyktowane zarówno koniecznością wspierania integracji europejskiej poprzez zapewnienie koordynacji i harmonizacji na poziomie centralnym jak również wzmocnieniem pozycji Dyрекcji Generalnej, która była w ubiegłym okresie znacznie osłabiona. Wprowadzenie powyższych zmian było wspierane i promowane poprzez szereg grup politycznych, urzędników, ekspertów w dziedzinie polityki regionalnej zwanych „wspólnotą epistemiczną”¹⁴⁹ Równocześnie z ideą wymienionych zmian coraz częściej podkreślano konieczność utworzenia tzw. Europy Regionów.¹⁵⁰

Wprowadzanie powyższych zmian miało charakter coraz bardziej globalny a stosowane instrumenty były zarówno „twarde” (procedury, ustawodawstwo) jak i „miękkie” (upowszechnianie, socjalizacja, promowanie).¹⁵¹ Celem ich było skłonienie rządów państw członkowskich do podejmowania działań w kierunku wspierania polityki regionalnej. Coraz większego znaczenia nabierało tworzenie wspólnych priorytetów i przenoszenie ich na grunt państw członkowskich oraz na promowanie zasady pomocniczości.

W trybie ciągłym trwały prace nad sporządzeniem bazy i systemu gromadzenia danych o regionach oraz o prowadzeniu stałego monitoringu wdrażania środków wspólnotowych. Celem było również wprowadzenie wskaźników które mierzyłyby efektywność prowadzonej polityki regionalnej i efekty jej oddziaływania. W znacznej mierze zwiększono też środki przeznaczane na politykę regionalną, co dało większe efekty symboliczne i pedagogiczne niż spodziewane „realne”.

¹⁴⁸ Hooghe L., *Cohesion Policy and European Integration - building multi-level governance*, Oxford University Press, 1996.

¹⁴⁹ Dahrendorf R., *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1991.

¹⁵⁰ zob. Loughlin M., *Legality and locality: the role of law in central-local government relations*. Clarendon Press, Oxford, 1996.

¹⁵¹ por. Gleeson B., *Learning About Regionalism from Europe: 'Economic Normalisation' and Beyond*, Australian Geographical Studies, 2003

Jak już wcześniej wspomniano, największy przełom w europejskiej polityce regionalnej przypadł na lata osiemdziesiąte XX wieku. Miało wówczas miejsce skumulowanie działania kilku czynników, które umożliwiły dokonanie znaczących zmian na szczeblu instytucjonalnym.¹⁵² Poprzez dokonanie tych zmian polityka regionalna stała się najważniejszym instrumentem wspierającym integrację europejską a jej efekty pośrednie i bezpośrednie miały zasięg znacznie większy niż idea wspólnego rynku. Instytucje centralne w znacznym stopniu zbliżyły się do obywateli poprzez np. zbiorowości terytorialne tworząc nowe możliwości rozwoju i komunikacji społecznej.

Jednym z czynników który w dużym stopniu przyczynił się do wzrostu znaczenia polityki regionalnej było pojawianie się na czele Komisji Europejskiej Jacquesa Delorsa. Ponadto nie bez znaczenia pozostawała duża aktywność elit politycznych na szczeblu regionalnym i lokalnym, samorządów regionalnych wspieranych przez władze centralne. Punktem zwrotnym reform było jednakże przyjęcie strategii dochodzenia do Unii Walutowej i Gospodarczej. W toku przeprowadzonej analizy na potrzeby Unii uwidocznione zostały zagrożenia dla krajów członkowskich jakie niesie z sobą ograniczanie regulacji krajowych na rzecz wspólnego, wolnego rynku.

Podsumowując, w latach osiemdziesiątych doszło do zasadniczej reformy polityki regionalnej UE zmieniającej system „rekompensat” w zorganizowany projekt, który zakładała między innymi, znaczną ingerencję w działania realizowane na obszarze państw członkowskich.¹⁵³

Najważniejsze zmiany wprowadzone reformą w roku 1984 to:

- zastąpienie kwot systemem „widełek”;
- wspieranie konkretnych projektów zastąpione zostało wspieraniem długofalowych programów;
- system wsparcia został podzielony na część przeznaczoną na programy inicjowane przez Komisję Europejską (Community Programmes) oraz na część przeznaczoną na programy opracowywane przez państwa członkowskie (National Programmes of Community Interest).

W opisywanym okresie większy akcent został położony na wspieranie programów inicjowanych przez Komisję Europejską a w szczególności na realizację tzw. inicjatyw

¹⁵²por. Pietrzyk I., Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2000

¹⁵³ Hooghe L., Cohesion Policy and European Integration - building multi-level governance, Oxford University Press, 1996.

wspólnotowych czyli programów innowacyjnych, pilotażowych, skierowanych na rzecz konkretnych regionów, które nadzorowane były bezpośrednio przez Komisję.¹⁵⁴

Dążono do ujednolicenia metod gromadzenia i agregowania danych dotyczących regionów oraz rozwoju regionalnego na obszarze państw członkowskich. Egzekwowano również dopełnianie obowiązku przeprowadzania oceny efektywności działań współfinansowanych ze środków UE. Komisja Europejska wymogła również na członkach Wspólnoty przygotowywanie wieloletnich programów operacyjnych w celu zdiagnozowania aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej danego kraju jak również wyznaczenia celów i instrumentów ich realizacji w zakresie polityki rozwoju. To doprowadziło do konieczności strategicznego planowania i systemowego uregulowania działań prowadzonych przez rządy państw członkowskich i ich wzajemnego skoordynowania na potrzeby UE. Ponadto co cztery lata poczynając od roku 1980 publikowane były uaktualnione strategie i raporty z wdrażania funduszy UE.¹⁵⁵

Komisja Europejska, ze swojej strony, opracowała w celu monitorowania efektywności prowadzonych działań i ich wpływu na rozwój regionalny państw członkowskich tzw. model analizy regionalnej. W roku 1979 wdrożony został *Regional Impact Assessment*, który miał służyć wymienionym celom. Na podstawie prowadzonych analiz Komisja co dwa lata publikowała również sporządzane przez siebie raporty dotyczące kwestii regionalnych. Zawierały one oprócz trendów i diagnoz również prognozy oraz przewidywane kierunki zmian i wytyczne dla krajów członkowskich. Władze UE oczekiwały, iż krajowe programy regionalne będą opracowywane i modyfikowane w oparciu o te właśnie wytyczne. Sporządzane nieco inną metodologią i analizujące inne informacje raporty były również publikowane przez podmioty centralne UE zajmujące się kwestiami regionalnymi np. Komitet Regionów.¹⁵⁶

Kolejna ważna reforma miała miejsce w roku 1988 i podyktowana była w pewnym zakresie przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego przygotowującego Wspólnotę do przyjęcia wspólnego rynku. Zasady polityki rozwoju regionalnego, jej cele i instrumenty przyjęte w toku tych zmian funkcjonowały aż do roku 2006 i z pewnymi nieznacznymi zmianami funkcjonują nadal. Środki strukturalne przeznaczone na wspieranie polityki rozwoju regionalnego zostały zwiększone a Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

¹⁵⁴ Pietrzyk I., Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2000

¹⁵⁵ Gąsior-Niemiec A., Polskie regiony (1999-2009) – studium z perspektywy socjologii pragmatycznej, Rzeszów-Warszawa 2009

¹⁵⁶ zob. Committee of the Regions, 199b, 2005b.

przekształcony był w fundusz strukturalny a zasady jego działania miały współgrać z zasadami działania pozostałych funduszy (EFS, EFOiGR, FIOR) oraz z polityką konkurencji. Regiony podlegające wsparciu w ramach polityki rozwoju UE zaczęły być grupowane w ramach stworzonych wówczas celów (*Objectives*)¹⁵⁷

Opracowano zatem listę celów kwalifikujących się do wsparcia w ramach funduszy UE i uzupełniono ją o listę instrumentów i zasad zobowiązując kraje członkowskie do ich stosowania zarówno w fazie programowania jak i wdrażania polityki regionalnej. Na gruncie instytucjonalnym reforma polityki regionalnej dała swój wyraz w zmianie nazwy oraz struktury organizacyjnej organu doradczego Komisji Europejskiej. Powołany w roku 1975 Komitet Polityki Regionalnej został w roku 1988 zastąpiony przez Komitet Rozwoju i Rekonwersji Regionów.¹⁵⁸

Najważniejsze zmiany wprowadzone reformą w 1988 roku to:

- zwiększenie nacisku na wieloletnie, długofalowe programowanie a co za tym idzie preferencyjne traktowanie zintegrowanych programów rozwoju (*Integrated Development Programmes*);
- poszerzenie zakresu interwencji inicjowanych przez Wspólnotę na szczeblu regionalnym;
- kontynuacja i rozbudowa modelu służącego zbieraniu i analizie danych regionalnych;
- poszerzenie kompetencji Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego;
- wprowadzenie do Traktatu Rzymskiego jako Tytuł XIV pojęcia „spójność”, które jednak nigdy nie zostało precyzyjnie zdefiniowane.

Raporty publikowane przez Komisję Europejską miały na celu wypracowanie wytycznych dla priorytetów i celów polityki regionalnej Wspólnoty (*EC Regional Policy Priorities and Guidelines*). Służyło to głównie tworzeniu przez państwa członkowskie dokumentów programowych negocjowanych każdorazowo z Komisją Europejską – Podstaw Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Frameworks*) określających wysokość i rodzaj wsparcia przyznawanego danemu krajowi przez UE. Dokumenty te zawierały również wskazówki do stosowania w procesie monitoringu i ewaluacji wdrażania funduszy

¹⁵⁷ Bachtler J., *European regional incentives, 1997-98 : directory and review of regional grants and other aid available for industrial and business expansion and relocation in the member states of the European Union*, London, Bowker-Saur, 1999

¹⁵⁸ Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2000, s. 102

strukturalnych. Ponadto stanowiły formę wpływu Unii Europejskiej na politykę rozwoju prowadzona w państwach członkowskich.¹⁵⁹

Kolejna ważna reforma miała miejsce w roku 1993 i związana była z podpisaniem Traktatu z Maastricht. Tak jak w przypadku poprzednich zmian, zmodyfikowane zostały reguły, zasady i instrumenty polityki spójności jak również jej cele oraz podwojona została wartość środków w ramach funduszy strukturalnych. W efekcie przyniosło to większą uniwersalizację stosowania tej polityki i wzmocniło jej horyzontalny charakter. Jednocześnie uproszczeniu uległy procedury dotyczące procesów negocjowania, programowania oraz wdrażania programów rozwoju regionalnego. Charakter wprowadzonych zmian przyczynił się również do zwiększenia nacisku na państwa członkowskie w celu wprowadzenia na ich obszarze tendencji do wzmocnienia aktywności partnerów i władz lokalnych.

Jak można wywnioskować z powyższych rozważań poczynając od roku 1993 zasada partnerstwa nabrała decydującej roli w kształtowaniu polityki regionalnej na poziomie UE.¹⁶⁰

Został uruchomiony nowy instrument finansowy w postaci Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego. Wzmocniono również kontrolę sprawowaną przez Parlament Europejski nad realizacją programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Kolejnym narzędziem oddziaływania UE na jej państwa członkowskie a co za tym idzie, na kwestie regionalne został nowo utworzony Fundusz Spójności. Rosnącego znaczenia nabrały kwestie związane z polityką transportową, głównie w zakresie TEN – transeuropejską siecią transportową. Rozpoczęto również wzmożone prace nad Europejskim Planem Rozwoju Przestrzennego.¹⁶¹ Pomimo, iż zakładano, że działania te będą miały charakter ponadregionalny coraz częściej integrowano je z prowadzonymi na szczeblu regionalnym politykami rozwoju. Samo pojęcie spójności było też odnoszone do szczegółowych polityk UE w zakresie konkurencyjności, wspólnego rynku oraz wspólnej polityki gospodarczej.

Zmiany, które miały miejsce w latach 1997-1999 zostały zaprezentowane w dokumencie o nazwie Agenda 2000 i można je podsumować jako odwrócenie dotychczasowego trendu dokonywanych reform. Przede wszystkim Komisja Europejska utraciła stopniowo kompetencje w zakresie inicjowania działań o charakterze strukturalnym. Coraz więcej obowiązków przekazywane było państwom członkowskim np. w zakresie ustalania alokacji środków lub wyznaczania celów, na jakie te środki będą przeznaczone.

¹⁵⁹ Gąsior-Niemiec A., Polskie regiony (1999-2009) – studium z perspektywy socjologii pragmatycznej, Rzeszów-Warszawa 2009

¹⁶⁰ Hooghe L., Cohesion Policy and European Integration - building multi-level governance, Oxford University Press, 1996.

¹⁶¹ ESDP European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, European Commission, 1999

Ograniczony został zakres stosowania zasady pomocniczości w odniesieniu do relacji wspólnotowych i narodowych.

Nie kontynuowano dalszego zwiększania ilości środków przeznaczonych na politykę regionalną – ustalono go na poziomie 0,46% PKB Unii Europejskiej. Liczba celów wsparcia została zredukowana do trzech (z uprzednio funkcjonujących siedmiu) zgodnie z zasadą koncentracji oraz w tym samym celu zmniejszono zakres rozproszenia środków finansowych. Na szczycie UE w Berlinie ustalono, iż z pomocy UE będzie korzystało w latach 2000-2006 od 35 – 40% ludności UE. Generalne zasady i instrumenty polityki regionalnej nie uległy zmianie i z założenia miały umożliwić korzystanie z pomocy zarówno mieszkańcom uboższego Południa i Wschodu jak również zamożniejszego Zachodu i Północy.¹⁶²

Funkcjonowanie systemu wsparcia w ramach funduszy UE w formie ustalonej w roku 1988 zostało zakwestionowane po roku 2004, niemniej jednak w okresie programowania 2004-2006 a nawet w okresie 2007-2013 nadrzędnym celem polityki regionalnej były globalne i głębokie przeobrażenia gospodarcze w państwach członkowskich. Dowodem tego jest choćby lista inwestycji kwalifikujących się do wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Pokazuje on jak szeroki i dalekosiężny jest podstawowy cel polityki regionalnej i w jak dużym stopniu wykracza on ponad podstawowe zmiany strukturalne państw. Inwestycje wspierane w ramach EFRR można najbardziej ogólnie podzielić na¹⁶³:

1. Działania ogólne; „wspieranie rozwoju regionalnego, przyczynianie się do harmonijnego, zrównoważonego i trwałego postępu działalności gospodarczej, wysokiego stopnia konkurencyjności, wysokiego poziomu zatrudnienia, równości kobiet i mężczyzn oraz wysokiego poziomu ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego”
2. Działania szczegółowe: „wspomaganie środowiska produkcyjnego i konkurencji przedsiębiorstw, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw, lokalnego rozwoju gospodarczego i zatrudnienia, także w dziedzinach kultury i turystyki, gdzie może się to przyczynić do stworzenia stałych miejsc pracy, badań naukowych i rozwoju technologicznego, rozwoju lokalnych, regionalnych i transeuropejskich sieci w sektorze infrastruktury transportowej, telekomunikacji i energii, ochronę i poprawę środowiska naturalnego, a także poprzez popieranie czystego i efektywnego

¹⁶² Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2000, s. 129

¹⁶³ Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

korzystania z energii oraz rozwoju źródeł energii odnawialnej oraz równość zatrudnienia.”

W omawianym rozporządzeniu dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (art. 2) wymienia się również działaniach mających na celu¹⁶⁴:

- gromadzenie i upowszechnianie wiedzy;
- budowanie społeczeństwa informacyjnego;
- zwiększanie atrakcyjności regionów;
- poprawa jakości życia w regionach;
- wspieranie innowacji i zdolności rozwojowych;
- ochrona dziedzictwa kulturowego i inwestycje kulturalne z zastrzeżeniem, że są tworzone nowe miejsca pracy;
- usługi umożliwiające godzenie życia rodzinnego i zawodowego;
- ponadnarodowa, przygraniczna i międzynarodowa współpraca w zakresie trwałego rozwoju regionalnego i lokalnego.

Dodatkowo współfinansowane dziedziny to również¹⁶⁵:

- likwidacja wykluczenia społecznego;
- działania na rzecz pokojowego rozstrzygania konfliktów politycznych, religijnych i etnicznych (program Peace and Community Reconciliation wdrażany w Irlandii Północnej);
- poprawa struktury demograficznej i osadniczej (program LEADER oraz programy realizowane na obszarach peryferyjnych Szwecji i Finlandii);
- walka z przestępczością w miastach;
- edukacja i szkolenia;
- zapobieganie dyskryminacji.

Aby wykazać stopień kompleksowości działań współfinansowanych w ramach polityki regionalnej UE należałoby również wymienić szereg Inicjatyw Wspólnotowych, z których każda skierowana była na wspieranie jasno określonego sektora społeczno-gospodarczego. W okresie od 1989 roku do 1993 roku uruchomionych zostało czternaście tego rodzaju form wsparcia¹⁶⁶:

1. RECHAR – rekonwersja stref górnictwa węglowego;
2. RETEX – rekonwersja stref przemysłu tekstylnego;

¹⁶⁴ Tamże

¹⁶⁵ Tamże.

¹⁶⁶ Pietrzyk I., Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2000, s. 100

3. KONVER – rekonwersja stref przemysłu zbrojeniowego;
4. NOW – program transnarodowy w dziedzinie kształcenia i nowych kwalifikacji;
5. HORIZON – program integracji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych i upośledzonych;
6. EUROFORM – program transnarodowy w dziedzinie kształcenia i nowych kwalifikacji;
7. LEADER – program rozwoju obszarów wiejskich;
8. INTERREG – program współpracy transgranicznej;
9. PRISMA – program infrastruktury usługowej certyfikacji i zamówień publicznych;
10. TELEMATIQUE – program rozwoju nowoczesnych usług telekomunikacyjnych;
11. REGIS – program rozwoju regionów ultraperyferyjnych;
12. REGEN – program rozwoju wewnętrznego rynku energetycznego;
13. ENVIREG – program ochrony środowiska w strefach nadbrzeży;
14. STRIDE – program badań i rozwoju.

Zakres interwencji wymienionych inicjatyw potwierdza skoncentrowanie uwagi na trzech głównych celach jakimi są: gospodarka, populacja i środowisko naturalne, przy czym warto zauważyć, że największy potencjał rozwoju upatrywany był w czynnikach związanych z populacją.

W latach 2000-2006 nadal utrzymany był trend koncentracji wsparcia z funduszy strukturalnych. Liczbę inicjatyw wspólnotowych ograniczono do czterech: LEADER, EQUAL, URBAN i INTERREG (w ramach tej ostatniej skoncentrowano się na współpracy z krajami znajdującymi się poza obszarem Wspólnoty). Ograniczenie liczby inicjatyw wiązało się również z tym, iż większość krajów członkowskich w ramach swoich programów operacyjnych realizowała część zadań wcześniej objętych inicjatywami wspólnotowymi. Jest to dowodem na to, w jakim stopniu kraje członkowskie przejmują stopniowo cele wspólnotowej polityki regionalnej (zgodnie z przewidywaniami Komisji Europejskiej).¹⁶⁷

3.2.2 Reorientacja kierunków rozwoju regionalnego.

W związku z wcześniejszymi rozważaniami można w tym momencie dokonać niejakego podsumowania prowadzonej przez UE polityki regionalnej od początku jej powstania do obecnego okresu programowania. W literaturze można spotkać, słuszny skądinąd, pogląd, iż nie ma sensu rozpatrywać zmian polityki regionalnej tylko z punktu

¹⁶⁷ por. Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

widzenia kwot przekazywanych państwom członkowskim lub zmieniających się kompetencji państw członkowskich i Komisji Europejskiej. Należy raczej poddać analizie ewolucję „filozofii” polityki regionalnej, która poprzez reguły, zasady i wszelkie inne instrumenty jest propagowana. Warto również podkreślić, iż cele prowadzonej polityki regionalnej znacznie wykraczają poza ideę konkurencji i wspólnego rynku i ograniczenie się wyłącznie do tych pojęć byłoby znacznym uproszczeniem.¹⁶⁸

Wyraźnie widać, iż pod koniec lat osiemdziesiątych nastąpił zdecydowany zwrot w prowadzonej przez Wspólnotę polityce regionalnej. Oprócz oczywistych zmian dotyczących instrumentów i kwot oraz zmian instytucjonalnych na szczególną uwagę zasługują zmiany w definiowaniu najważniejszych czynników i mechanizmów rozwoju. Modyfikacji uległo również podejście do podmiotów sprawujących władzę. Stopniowo odchodzono od oddzielania życia społecznego od sfery politycznej i gospodarczej a wzmacniano relacje pomiędzy państwem, rynkiem i społeczeństwem obywatelskim. Jednocześnie zwrócono większą uwagę na kwestie terytorialne oraz na zachodzące w wymiarze przestrzennym mechanizmy i powiązania.¹⁶⁹

W zakresie dotyczącym kierunków działań oraz instrumentów wspierających rozwój regionalny położono nacisk na ideę rozwoju endogenicznego oraz na tzw. rozwój zrównoważony. W zakresie zaś modelu organizacji działalności gospodarczej zwrócono uwagę na teorie nowego publicznego zarządzania oraz tworzenie sieci. W kontekście zarządzania rozwojem regularnym większy nacisk położono na instytucje i pojęcie otoczenia instytucjonalnego. Bardzo istotnym krokiem było również sformułowanie obok wcześniej funkcjonującego paradygmatu *government*, nowego pojęcia *governance*, zwłaszcza w znaczeniu wielostopniowego zarządzania (*multi-level governance*).¹⁷⁰

Jednym z bardziej interesujących aspektów ewolucji podejścia do rozwoju regionalnego było podejście do kwestii zasobów i podmiotów odgrywających w regionach kluczowe role w ich rozwoju. Zaczęto podkreślać znaczenie zasobów endogenicznych w tym coraz bardziej popularnego kapitału społecznego rozumianego również jako kulturę i tradycję danej społeczności. Pojęcia te i związane z nimi zagadnienia zajęły naczelne miejsce w procesie rozważań ekspertów w dziedzinie rozwoju regionalnego. Jednocześnie poddana została w wątpliwość bezpośrednia zależność inwestycji tzw. „twardych” (czyli w infrastrukturę np.

¹⁶⁸Gąsior-Niemiec A., Polskie regiony (1999-2009) – studium z perspektywy socjologii pragmatycznej, Rzeszów-Warszawa 2009, s. 38

¹⁶⁹ zob. Jałowiecki B., Narodziny demokracji w Polsce Lokalnej., Biuletyn CPBP 09.8, Warszawa, 1990.

¹⁷⁰Gąsior-Niemiec A., Polskie regiony (1999-2009) – studium z perspektywy socjologii pragmatycznej, Rzeszów-Warszawa 2009, s. 39

drogową) i rozwoju regionu. Podkreślano, iż samo zwiększenie nakładów na tego typu inwestycje nie gwarantuje rozwoju podając za przykład sytuację Hiszpanii i Grecji. Zakwestionowano też słuszność bezpośredniej redystrybucji dochodów argumentując to powstawaniem zależności pomiędzy poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w ten proces.¹⁷¹

W związku z coraz częściej podnoszoną teorią sieci zamieniono również postrzeganie i definiowanie pojęcia regionu, który wcześniej rozpatrywany był tylko w aspektach terytorialnych. Podkreślano, iż region jest elementem szerszego układu powiązań i kooperacji posiadającym własne zasoby i koncepcje działania. Co więcej, kładąc coraz większy nacisk na regiony transgraniczne, globalne i wieloszczeblowe rządzenie, region jako jednostka terytorialna przestał być postrzegany wyłącznie jako element przyporządkowany do danego kraju. Podobne zmiany dotyczyły podmiotów władzy publicznej. Państwo, dotychczas główny podmiot decyzyjny stał się elementem szerszej struktury rządzenia, w której skład wchodziły również samorządy, organizacje pozarządowe, instytucje naukowe i społeczne.¹⁷²

W związku z przyjęciem konkluzji, iż rozwój danego terytorium nie jest bezpośrednim efektem inwestycji prowadzonych na poziomie makroekonomicznym, poprzez działania centralne i nakłady finansowe na określone dziedziny lecz jest wynikiem współdziałania kilku specyficznych dla każdego regionu czynników celem polityki regionalnej stało się głównie wspieranie zasobów endogenicznych i egzogenicznych i ingerencja w rozwój tzw. otoczenia regionu.¹⁷³

W związku z kładzeniem coraz większego nacisku na tzw. gospodarkę opartą na wiedzy znaczną część uwagi poświęcono rozwojowi instytucjonalnemu w regionach. Należy przez to rozumieć inwestycje w tworzenie oraz wspieranie instytucji edukacyjnych, placówek badawczo-rozwojowych, odpowiedzialnych za usługi dla przedsiębiorców, usługi rynkowe, telekomunikacyjne ale również w instytucje społeczne i kultury.¹⁷⁴

Łącznie z wspieraniem rozwoju endogenicznego prowadzono działania związane z budowaniem konkurencyjności regionu. Konkurencyjność została zdefiniowana przez Komisję Europejską jako „zdolność przedsiębiorstw, regionów, krajów i ponadnarodowych obszarów geograficznych, wystawionych na konkurencję międzynarodową, do osiągnięcia

¹⁷¹ Tamże.

¹⁷² Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2000, s. 16; Z. Brodecki i in., *Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2005, s.86

¹⁷³ Tamże.

¹⁷⁴ Por. Hausner J., *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, 2007.

relatywnie wysokiego poziomu dochodów i zatrudnienia”.¹⁷⁵ Pojęcie konkurencyjności zaczęło powoli zastępować do tej pory najpowszechniej stosowane pojęcie spójności i choć to drugie nie zostało zlekceważone to obecnie uznaje się, iż spójność jest warunkiem koniecznym istnienia konkurencyjności.

Działania w sferze „otoczenia rozwoju” związane są głównie z rozwojem istniejących zasobów instytucjonalnych oraz społeczno-kulturalnych lub z tworzeniem nowych. Podstawą do podejmowanie tych inicjatyw jest przyjęcie założenia, iż instytucje są kluczowym i koniecznym warunkiem prowadzenia polityki rozwoju. Instytucje są w tym przypadku pojęciem szeroko definiowanym, zgodnym z teorią stworzoną przez T. Veblena, który mówi, iż są to „dominujące przyzwyczajenia mentalne, które są reprodukowane w sferze nawyków jednostek. Instytucje dostarczają reguł gry społecznej, które są przyswajane, wchłaniane (...) przez podmioty i wpływają na ich podstawy w celu zapewnienia ich kompatybilności w określonych warunkach. Instytucje przybierają różne formy, począwszy od aktów prawnych (...) do norm moralnych (...) od konwencji społecznych (...) do tradycji kulturalnych (...) i mogą równie dobrze mieć charakter abstrakcyjny (kodeks postępowania), jak i przybierać formę specjalnych podmiotów (instytucji finansowych).”¹⁷⁶

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę z punktu widzenia instytucjonalnego uwarunkowania rozwoju jest wpływ instytucji na zjawiska społeczne jak również na społeczne kształtowanie instytucji. Posługując się teorią wypracowaną przez Durkenheima można powiedzieć, iż instytucje funkcjonujące na obszarze danego terytorium wpływają na jego społeczność poprzez „wypracowane społeczne i wspólnie podzielane formy wiedzy, mające znaczenie praktyczne i współpracujące w konstruowaniu wspólnej rzeczywistości pewnego zbioru społecznego. (...) Wyobrażenia społeczne jako systemy interpretacji sterujące naszymi relacjami ze światem i innymi, ukierunkowują i organizują postawy oraz komunikację społeczną. Tym samym ingerują one w tak różnorodne procesy, jak dyfuzja i przyswajanie wiadomości, rozwój indywidualny i zbiorowy, określanie tożsamości indywidualnej i społecznej, sposób ekspresji grupowych i transformacje społeczne”.¹⁷⁷

3.2.3 Ewolucja integracji europejskiej.

W chwili obecnej trzy procesy wywierają wpływ na rozwój regionów w Europie i ich transformacje instytucjonalne. Pierwszym z nich jest integracja z Unią Europejską, kolejnym

¹⁷⁵ cyt. za Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2000, s. 21,30.

¹⁷⁶ Tamże, s. 25,26.

¹⁷⁷ Tamże.

dyskusje na poziomie Rady Europy oraz trzeci – reforma gospodarek krajów Europy Środkowej i Wschodniej. W przypadku pierwszego z tych procesów ma miejsce wzrost znaczenia regionów, co jest podstawowym założeniem prowadzonej przez UE polityki regionalnej i co za tym idzie, ograniczenie roli państwa i zmniejszenie jego integralności jako podmiotu działalności społeczno-gospodarczej. Celem tych działań jest w głównej mierze przenoszenie kompetencji w zakresie prowadzenia polityki regionalnej z państw członkowskich na podmioty Unii Europejskiej.

Drugi wymieniony proces związany z Radą Europy przyniósł w efekcie podpisanie dwóch konwencji noszących nazwę Europejskich Kart Samorządu Terytorialnego. Pierwsza z nich obowiązuje od dnia 15 października 1985 roku. Polska podpisała ją dopiero w roku 1993. Uregulowania znajdujące się w EKST zostały przeformułowane tak, by mogły stać się częścią polskiego systemu prawnego. Zostało to zapisane w Konstytucji RP z roku 1997 (art. 241 ust. 1 w powiązaniu z art. 91 ust.1). Konwencja ta odnosi się, jednakże, przede wszystkim do samorządu lokalnego (gminnego). Dokumentem, który regulował ostatecznie kwestie związane z regionami stała się przyjęta przez Radę Europy w roku 1997 Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR). Zawarte w niej zasady są już stosowane w polskim prawodawstwie dotyczącym regionów.¹⁷⁸ Warto również nadmienić, iż Europejska Karta Samorządu Terytorialnego była negocjowana jedynie w kilku krajach objętych polityką regionalną (m.in. w Niemczech, Hiszpanii, Włoszech i Polsce).

Europejska Karta Samorządu Regionalnego jest uznawana za dokument nieco kontrowersyjny, jako że nakłada takie same obowiązki za państwa zregionalizowane jak i unitarne. Na konwencji genewskiej w roku 1993, na której poruszano przede wszystkim kwestie regionalne postanowiono, iż regiony mające stanowić jednostki samorządowe w państwach unitarnych powinny podlegać zasadom zawartym w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. W obu tych konwencjach naczelnym pojęciem jest samorządność czyli wyposażenie regionu we własne kompetencje, władze uprawnione do samodzielnego podejmowania decyzji. Warto w tym miejscu podkreślić różnicę między pojęciami decentralizacji a delegowania władzy. Pierwsze pojęcie oznacza przede wszystkim autonomię i samodzielność, natomiast drugie powołanie jednostek reprezentujących jedynie interesy władzy centralnej i będące jej podległymi. Polityka regionalna zakłada właśnie nie tylko powołanie samorządów jako reprezentantów władzy ale przede wszystkim nadanie regionom

¹⁷⁸ Kieres L., Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, [w:] Buczkowski P., Bondyra K., Śliwa P. (red.), Jaka Europa? Regionalizacja a integracja, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 82-93

autonomii.¹⁷⁹ W opinii Rady Europy powołanie samorządów terytorialnych jest podstawą do tworzenia efektywnej demokracji. Zadaniem Rady Europy jest promowanie współpracy pomiędzy regionami i gminami oraz zachęcanie obywateli do promowania demokracji w ich miejscu zamieszkania.

Rada Europy podkreśla istotną rolę samorządów terytorialnych i podkreśla, iż jako „trzeci filar władzy” powinny być one włączane do procesów integracyjnych i decyzyjnych w Europie. EKST i EKSR regulują między innymi zasady działania samorządów regionalnych tzn.: swobodną wybieralność przedstawicieli samorządu terytorialnego, kompetencje samorządu terytorialnego i zakres ich działania oraz zasady ochrony prawnej samorządu. Samorząd definiowany jest ogólnie jako „prawna i rzeczywista zdolność jednostek terytorialnych do regulowania i kształtowania w ramach prawa istotnej części spraw publicznych na własną odpowiedzialność i dla dobra swoich mieszkańców”. Zarówno państwo wobec jednostek regionalnych jak również regiony wobec funkcjonujących w ich ramach struktur mają pewne obowiązki polegające głównie na respektowaniu ich samodzielności i umożliwienie im podejmowania działań na swoim terytorium.¹⁸⁰ W konsekwencji rośnie stopień kooperacji pomiędzy podmiotami reprezentującymi jednostki terytorialne różnego szczebla tj. wspólnoty regionalne, euroregiony itp. W związku z tym Europejska Karta Samorządu Terytorialnego nadaje podmiotowość prawną współpracującym euroregionom i umożliwia im stworzenie własnego prawodawstwa.¹⁸¹

Wobec powyższych rozważań a zarazem obserwując obecną sytuację na arenie społeczno-gospodarczej w Europie trudno nie zauważyć, iż coraz więcej regionów i regionalnych jednostek administracyjnych nabiera wyraźniej samodzielności gospodarczej jak również niekiedy politycznej. W warunkach integracji europejskiej państwom coraz trudniej jest utrzymać zwierzchnictwo nad regionami, tym bardziej że dobrowolnie przekazują część swojej suwerenności instytucjom ponadnarodowym (ale również jednostkom regionalnym). Na tej samej zasadzie prywatyzowany jest sektor transgranicznej współpracy gospodarczej tzn. współpracy podmiotów działających niejako „ponad” granicami. Jednostki te (regiony lub grupy regionów) posiadają często potencjał znacznie bardziej rozwinięty niż niektóre państwa.¹⁸²

¹⁷⁹ „Wspólnota”, nr 12 z 22 marca 1997r.

¹⁸⁰ „Podręczny słownik terminów unijnych”, Rzeczpospolita z 31 marca 2003 r.

¹⁸¹ Europejska Karta Samorządu Regionalnego [w:] Malarski S., Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2000, s. 173

¹⁸² Woś B., Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005, s. 36

Ostatni z wymienionych na wstępie procesów związany jest z włączaniem do systemu rynkowego oraz do struktur Europejskich regionów państw podlegających transformacji ustrojowej. Jest to doskonały przykład dostosowań adaptacyjnych, jako że kraje Europy Środkowej i Wschodniej przejmują rozwiązania i mechanizmy wcześniej sprawdzone i stosowane w krajach kapitalistycznych. W tym procesie aktywnie uczestniczą również takie podmioty jak Unia Europejska oraz Rada Europy. Zmiany związane z tym procesem zostaną omówione w kolejnym rozdziale dotyczącym Polski.

Ważnym krokiem związanym z kwestią instytucjonalną reprezentującą samorządy terytorialne w procesie integracji i regionalizacji Europy było utworzenie podmiotu o nazwie Komitetu Regionów. Został on oficjalnie powołany do życia Traktatem o Unii Europejskiej z Maastricht w roku 1992. Zadaniem Komitetu było pełnienie funkcji doradczej w procesach decyzyjnych Wspólnot Europejskich a jego stworzenie było do tamtej pory najbardziej doniosłym osiągnięciem w staraniach regionu o udział w sprawowaniu władzy politycznej w UE. Niestety KR nie posiada kompetencji prawodawczych a jedynie opiniodawcze w stosunku do decyzji podejmowanych przez takie organy jak Komisja Europejska czy Rada Europy. Nie mają one jednak obowiązku stosowania się do zaleceń Komitetu. Mimo to zwolennicy teorii regionalizacji Europy podkreślają, iż powstanie Komitetu jest dowodem na uzyskanie przez społeczności regionalne i lokalne możliwości oddziaływania na decyzje podejmowane na szczeblu centralnym – głównie przez Komisję Europejską i Parlament Europejski. Wobec powyższego w literaturze można spotkać się z poglądem, iż działania niejako legalizujące regionalizację mają charakter wyłącznie powierzchowny charakter, bez prawnych uregulowań. Można również znaleźć potwierdzenie tego poglądu w Traktacie z Maastricht, gdzie przedstawiono nową formułę zasady subsydiarności uwzględniającą kwestie regionalne, jednakże reforma ta miała znaczenie wyłącznie w kwestii formalnej.¹⁸³

Równie kontrowersyjną kwestią była nazwa Komitetu Regionów, która obiektywnie rzecz biorąc, nie była adekwatna do jego struktury. W skład Komitetu, bowiem, oprócz reprezentantów regionów wchodził również członkowie innych szczebli struktur terytorialnych takich jak: wspólnoty autonomiczne, landy, departamenty, hrabstwa, powiaty i gminy. W okresie UE-15 w skład Komitetu Regionów wchodziło zaledwie 85 reprezentantów regionów (podczas gdy KR liczył łącznie 222 członków). Regiony posiadały więc ok 38% głosów w Komitecie Regionów, co wydawało się być niespójne z założeniem i rolą KR. Warto zauważyć, że kraje członkowskie miały prawo samodzielnie powoływać swoich

¹⁸³ Tamże, s. 37

kandydatów do KR jednak władze samorządowe (np. władze regionu) nie miały możliwości delegowania swoich własnych reprezentantów. Regulamin KR zaznaczał również, iż członkami KR mogą być jedynie przedstawiciele struktur terytorialnych. Państwo członkowskie nie ma możliwości delegowania reprezentanta władzy centralnej.¹⁸⁴ Należy jednak zaznaczyć, iż określenie udziału reprezentantów regionów w ogólnej liczbie członków KR ma jedynie charakter szacunkowy, bowiem nie w każdym przypadku (z uwagi na zróżnicowanie podziału terytorialnego poszczególnych państw) można jednoznacznie określić status jednostki terytorialnej.¹⁸⁵

Ciekawym zjawiskiem jest to, iż oprócz Belgii, wszystkie państwa UE-15 były reprezentowane przez przedstawicieli struktur lokalnych. To doprowadziło do stworzenia koncepcji podziału KR na dwie izby: regionalną i lokalną w celu umożliwienia skoncentrowania się oddzielnie na interesach obydwu szczebli.¹⁸⁶

Kolejną interesującą kwestią jest struktura państw (ich reprezentantów w KR). W okresie UE-15 państwa wchodzące w skład UE można było podzielić, biorąc za kryterium strukturę terytorialną kraju, na zregionalizowane i unitarne. Oczywistym jest, iż w procesie integracji na poziomie UE większą rolę odegrały państwa z pierwszej grupy. Mimo to wyraźnie widać, iż w KR zdecydowanie większa część mandatów przypada państwom o strukturze unitarnej.¹⁸⁷

Podsumowując jednak ideę stworzenia Komitetu Regionów z punktu widzenia regionalizacji jest ona pierwszą oznaką oficjalnego włączenia struktur lokalnych i regionalnych jako trzeciego szczebla władzy w procesy decyzyjne UE. Komitet Regionów ma obowiązek wydawania opinii dla decyzji podejmowanych przez organy centralne UE, zwłaszcza w kwestiach dotyczących regionów tzn. polityki regionalnej, funduszy strukturalnych, inicjatyw wspierania działań ekologicznych, ochrony zdrowia oraz kultury. Ponadto KR ma możliwość wydawania opinii w wielu innych kwestiach.¹⁸⁸

W chwili obecnej Komitet Regionów jest jedyną instytucją w organach UE reprezentującą interesy jednostek samorządu terytorialnego. Pełniąc rolę opiniodawczą ma możliwość komunikowania się z jednostkami terytorialnymi w kwestiach planowanych zadań i nałożonych na nie obowiązków tym samym tworząc kanał współpracy pomiędzy UE a

¹⁸⁴ Graś A., *Pozycja prawna Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej de lege lata et de lege ferenda*, Instytut Zachodni, Poznań, 1998, s.5

¹⁸⁵ Woś B., *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005, s. 38

¹⁸⁶ Tamże, s. 39

¹⁸⁷ Tamże, s. 39

¹⁸⁸ Tamże, s. 40

jednostkami regionalnymi i lokalnymi dając im możliwość aktywnego uczestnictwa w procesie integracji europejskiej. Stąd też zrozumiałą była interwencja władz lokalnych, w tym zwłaszcza polskich samorządów, podejmowana w celu jak najszybszego dołączenia do KR. Polska uzyskała status obserwatora jeszcze przed samym przystąpieniem do Wspólnoty.¹⁸⁹ Uczestnictwo w pracach Komitetu daje bowiem szanse na utrzymywanie szerokiego wachlarza kontaktów z organami decyzyjnymi Unii Europejskiej.

Niezwykle istotną rolę w promowaniu suwerenności regionów na obszarze UE pełni Parlament Europejski. Jednak z uwagi, iż nie posiada on uprawnień prawodawczych ma jedynie możliwość inicjowania pewnych rozwiązań, co jest aczkolwiek istotne z punktu widzenia wspierania interesów struktur regionalnych. Parlament Europejski zaleca uregulowanie m.in. następujących kwestii:

- nadanie Komitetowi Regionów prawa samodzielnego występowania do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu;
- umożliwienie sporządzania tzw. kontraktów trójstronnych pomiędzy instytucjami UE, rządami państw członkowskich a władzami samorządowymi;
- włączenie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego do systemu prawnego Unii Europejskiej.

Wymienione postulaty były postrzegane przez polskie władze jeszcze na etapie przedakcesyjnym jako szczególnie korzystne (również dla Polski) i podkreślano konieczność włączenia ich do unijnej konstytucji.¹⁹⁰

3.2.4 Integracja europejska i jej wpływ na rolę regionów.

W kontekście wszystkiego, co napisano wcześniej można zauważyć, iż obecnie mają miejsce trzy procesy, które kształtują relacje na arenie międzynarodowej. Są to: globalizacja, integracja europejska (mogąca być również rozumiana jako globalizacja w skali europejskiej) oraz regionalizacja gospodarek narodowych. Zjawiska te, choć mogą się wydawać rozbieżne w rzeczywistości doskonale się uzupełniają i tworzą nowe mechanizmy rozwoju Europy.¹⁹¹

Należy zakładać, iż w przyszłości nadal Europa i Unia Europejska będą kształtowały kierunki integracji gospodarek światowych i utrzymają w tym zakresie wiodącą rolę. W tym celu konieczne jest by intensyfikowały swoje działania i wpływy w Europie tworząc tym samym europejski nurt globalizacji. Dzięki temu będą miały możliwość oddziaływania na

¹⁸⁹ Komitet Regionów. Polska ubiega się o status obserwatora, Rzeczpospolita z 25 lutego 1999r.

¹⁹⁰ Samorządowy głos o przyszłości, Unia & Polska, nr 2 z 28 lutego 2003 r.

¹⁹¹ Woś B., Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005, s. 41

nurty o zasięgu światowym. Brak efektywnej integracji europejskiej doprowadzić może, natomiast, do konfliktu interesów państw Europy oraz na porzuceniu realizacji wspólnych celów i zamiast tego skoncentrowaniu się na kwestiach wyłącznie narodowych.¹⁹²

W trakcie rozważań nad procesami integracji należy również zauważyć, iż ma ona również niekiedy swoje negatywne aspekty. Wiadomym jest, iż procesy integracyjne wpływają na przestrzenne rozmieszczenie działalności gospodarczej i lokalizacji podmiotów a co za tym idzie stopień rozwoju regionalnego. Efektem tych procesów jest zróżnicowanie przestrzenne stopnia rozwoju i marginalizacja niektórych obszarów. Dotychczasowe doświadczenia związane z procesami integracji wyraźnie pokazują, iż jest ona związana ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego niektórych obszarów. Częstym zjawiskiem jest również pogłębienie dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami danego kraju co wpływa niekorzystnie zarówno na rynek pracy jak i społeczeństwo jako całość. Faktem jest, niestety, iż głównymi beneficjentami procesu integracji są transnarodowe korporacje, międzynarodowe podmioty gospodarcze oraz instytucje finansowe i inne „silne” jednostki. Największe korzyści również odnoszą największe, najzamożniejsze państwa. Wiadomym jest, iż kierunki działań Unii Europejskiej nie są wyznaczone przez słabe, ubogie regiony i kraje lecz przez ich potężnych sąsiadów.¹⁹³ Mimo opisanych zagrożeń należy jednak zauważyć, iż integracja w ramach przestrzeni europejskiej daje możliwości rozwoju zarówno silnym, bogatym regionom jak również jednostkom peryferyjnym i słabo rozwiniętym, aczkolwiek tej drugiej grupie zdecydowanie trudniej jest odegrać znaczącą rolę na arenie europejskiej.

Ważną kwestią, poruszaną już wcześniej, związaną z procesami integracji jest zauważalne stopniowe ograniczanie suwerenności państw narodowych. Władze państwowe wraz z rozwijającą się internacjonalizacją i europeizacją gospodarki i polityki dysponują coraz mniejszą częścią kompetencji oraz narzędzi polityki ekonomicznej. Część tej władzy przejmują ogromne, transnarodowe korporacje, instytucje finansowe oraz organy centralne Unii Europejskiej. Podmioty te (wyłączając ostatnie) już od kilku dziesięcioleci „odrywają” się od podmiotów władzy państwowej.¹⁹⁴ W literaturze często podkreślane jest postępujące uniezależnienie procesów gospodarczych od decyzji narodowych. W dobie globalizacji i europeizacji gospodarka światowa funkcjonuje pozbawiona podstaw narodowych,

¹⁹²Brzeziński Z., *Bezład. Polityka światowa na progu XXI wieku*, Editions Spotkania, Warszawa 1993, s.191

¹⁹³Kukliński A., *Unionizacja polskiej przestrzeni*, op. cit., s. 102.

¹⁹⁴Zorska A., *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i w gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 47

społecznych i kulturalnych. Kwestie regulowane na gruncie państwowym nie mają już bezpośredniego przełożenia na wymierne efekty ekonomiczne.¹⁹⁵

Powszechny również jest pogląd, iż obecne zmiany w polityce regionalnej, będące efektem integracji europejskiej nie oznaczają jednak końca procesów dostosowawczych. Zapowiadają raczej dalej idące zmiany organizacyjne i regulacyjne o charakterze jakościowym. Pomimo iż rola i suwerenność państw narodowych jest sukcesywnie ograniczana nie można nadal powiedzieć, iż Europa osiągnęła poziom ponadnarodowo sterowanej gospodarki, której to podmiotami są instytucje europejskie.¹⁹⁶

Należy, ponadto, wyróżnić dwa poziomy integracji europejskiej. Pierwszy z nich dotyczy przenoszenia kompetencji regulacyjnych w zakresie polityki gospodarczej na szczebel ponadnarodowy – europejski. Instytucje centralne UE wyznaczają kierunki kształtowania konkurencyjności unijnej gospodarki jak również podejmują działania w celu umożliwienia efektywnych działań na międzynarodowym rynku podmiotów gospodarczych o dużym potencjale konkurencyjnym. Drugi wymiar ma charakter społeczno-polityczny i polega na wzmacnianiu roli podmiotów gospodarczych innych niż państwa narodowe w sferze międzynarodowej. Podmiotami tymi są m.in. przedsiębiorcy (głównie duże korporacje międzynarodowe, ośrodki metropolitalne, wspólnoty administracyjne, miasta, gminy, aglomeracje miejskie itd. Unia Europejska więc realizując w swoim zakresie politykę gospodarczą wspiera zarówno procesy globalizacyjne, europeizacyjne oraz regionalizacyjne.¹⁹⁷

Procesy zarówno globalizacyjne jak i regionalizacyjne można jednocześnie traktować jako wyznacznik podziału aktorów gospodarczo-politycznych na zwolenników oraz przeciwników europejskiej teorii integracji. Na ten temat prowadzone są w trybie ciągłym dyskusje mające na celu wyznaczanie kierunków zmian i przyszłego kształtu Unii Europejskiej.¹⁹⁸

Generalnie łatwo zauważyć, iż sama Unia Europejska oraz regiony państw członkowskich są zwolennikami idei integracji a w związku z tym globalizacji i regionalizacji, natomiast przeciwnikami wspierania tego procesu są, ze zrozumiałych względów, władze

¹⁹⁵ Krugman P., *Geography of Trade*, Cambridge, 1991.

¹⁹⁶ Fukujama F., *Koniec historii*, Wydawnictwo Zysk i Spółka, Poznań, 1996r.

¹⁹⁷ Woś B., *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005, s. 42

¹⁹⁸ Borowiec J., Wilk K., *Teoria i praktyka europejskiej integracji gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, 1997, s.16-27; D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003, s. 53-70

centralne krajów narodowych oraz państwa charakteryzujące się strukturą unitarną czyli np. Wielka Brytania, Francja, Szwecja, Holandia i Polska.¹⁹⁹

Integracja europejska tworząc m.in. warunki do istnienia rynku międzynarodowego stopniowo ogranicza suwerenność państw członkowskich jednocześnie zmierzając w stronę pełnienia roli władzy centralnej dla całej wspólnoty, która staje się stopniowo międzynarodowym państwem prowadzącym własne działania społeczno-gospodarcze. W tym zakresie Unia Europejska ma możliwość oddziaływać nie tylko na integrację europejską ale również na procesy globalizacyjne w skali światowej stosując instrumenty polityki monetarnej, fiskalnej, finansowej i socjalnej za pośrednictwem polityki budżetowej, coraz częściej odnoszącej się do całej wspólnoty. Dzięki sprawnej integracji wielu państw Europa ma szansę sprostać i przeciwstawić się zagrożeniom płynącym z procesu globalizacji w skali światowej. Osiągnięciu tego celu ma służyć m.in. europeizacja polityk narodowych a co za tym idzie stosowanie specjalnie na ten cel stworzonej polityki regionalnej, która stanowi mechanizm kontrolowania globalizacji w Europie.²⁰⁰

Trwa dyskusja czy prowadzone działania regionalizacji mogą stanowić metodę przeciwdziałania postępującym w szybkim tempie negatywnym efektom procesów globalizacji na gruncie europejskim. Istnieje szansa, iż polityka regionalizacji może stanowić rozwiązanie tych problemów i narzędzie demokratyzacji procesu integracji podczas gdy w wielu analizach i opracowaniach podkreśla się, iż kontrolowanie globalizacji jest celem praktycznie nieosiągalnym.²⁰¹ Unia Europejska, na chwilę obecną, w sposób satysfakcjonujący realizuje cele promowania demokracji na przełomie XX i XXI wieku przywracając strukturze ponadnarodowej (UE) funkcje państwowe prowadząc politykę gospodarczą powiązaną z integracją europejską.²⁰²

3.2.5 Kierunki rozwoju i problemy polityki regionalnej po roku 2004.

Polska stała się oficjalnym członkiem Wspólnoty europejskiej 1 maja 2004 roku. Od tego czasu zaczęto podkreślać znaczenie prowadzenia polityki rozwoju regionalnego na obszarze naszego kraju. W roku 2007 do Wspólnoty przystąpiły dwa nowe państwa: Rumunia i Bułgaria. W tym samym roku a dokładanie 30 maja Komisja Europejska opublikowała

¹⁹⁹ Woś B., Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005, s. 45

²⁰⁰ Tamże.

²⁰¹ Martin H.P., Schumann H.,: Pułapki globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999, s.17

²⁰² Woś B., Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005, s. 45

raport oceniający dotychczasowe skutki prowadzenia polityki regionalnej i wyznaczający kierunki prowadzenia działań w następnym okresie programowania. Stwierdzono, iż działania prowadzone przez UE wpłynęły korzystnie na rozwój regionów i na wzrost zatrudnienia. Ponadto zwiększył się poziom PKB we wszystkich państwach, w tym tych przyjętych po roku 2004. Raport składał się z czterech podstawowych części²⁰³:

- Sytuacja gospodarcza, społeczna i terytorialna oraz trendy w państwach członkowskich i regionach 27 państw UE
- Wpływ polityki spójności
- Wpływ polityk narodowych na kwestie spójności
- Polityka Wspólnoty w kontekście spójności

Raport wyznaczył listę pytań i zagadnień koniecznych do rozważenia w kontekście kolejnego okresu programowania i wdrażania polityki spójności tj.²⁰⁴:

- Czy wdrażana polityka spójności skutecznie realizuje postawione przed nią cele i jakie wnioski na przyszłe okresy można wyciągnąć na podstawie przygotowania się do wdrażania w okresie 2007-2013;
- Jak należy wspierać konkurencyjność regionów reprezentujących niski lub średni poziom rozwoju technologicznego?
- Jakie cele należy wyznaczyć polityce spójności w kontekście zaobserwowanych zjawisk o charakterze demograficznym (zróżnicowanie regionalne liczby urodzeń, śmiertelności oraz zjawisk migracyjnych);
- W jaki sposób polityka spójności ma pomóc w rozwiązaniu problemów i kwestii związanych ze zmianami klimatycznymi i ochrona środowiska;
- Jak można usprawnić politykę spójności by jeszcze lepiej w przyszłym okresie przyczyniała się do zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju regionów i tworzenia nowych miejsc pracy;
- W jaki sposób polityka spójności może wspierać efektywnie zrównoważony rozwój na obszarze całej UE uwzględniając specyfikę regionów pomimo znacznych zróżnicowań terytorialnych (wyspy, regiony peryferyjne, zacofane, miasta, obszary poprzemysłowe, obszary wiejskie);

²⁰³ Komisja ocenia skutki wsparcia finansowego dla regionów UE i otwiera debatę dotyczącą następnego okresu w polityce spójności, pobrane z strony http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP_07/721&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=fr

²⁰⁴ Tamże.

- Jak zadania wyznaczone w raporcie wpłyną na interesy społeczności lokalnych i kluczowe dla nich zagadnienia takie jak włączenie, integracja i szanse dla wszystkich. Jak można usprawnić realizację tych celów w ramach polityki spójności;
- Jaki typ kwalifikacji i umiejętności należy promować w celu uzyskania przez mieszkańców UE możliwości sprostania przyszłym wyzwaniom społeczno-gospodarczym;
- Jakie są najważniejsze czynniki konkurencyjności i w jaki sposób należy je rozwijać w regionach, aby mogły one rywalizować na arenie międzynarodowej;
- Jak należy ocenić dotychczasowe działania w ramach zarządzania polityką spójności;
- W ramach wdrażania polityki spójności analizie poddano trafność podziału kompetencji pomiędzy instytucje Wspólnotowe, krajowe oraz regiony w ramach wielopoziomowego zarządzania;
- W jaki sposób można włączyć politykę spójności w politykę publiczną państw członkowskich, a tym samym przybliżyć jej ideę obywatelom;
- Jak można by powiązać politykę spójności z innymi politykami stosowanymi na szczeblu krajowym oraz europejskim tak by zwiększyć ich współdziałanie i skumulować efekty;
- Identyfikacja nowych możliwości nawiązania współpracy pomiędzy regionami zarówno należącymi do UE jak o tymi znajdującymi się poza jej granicami.

Mimo, iż ocena polityki spójności generalnie miała wydźwięk pozytywny i jej efekty wpłynęły w znacznym stopniu na rozwój regionalny wyznaczono jednak kolejne cele tej polityki m.in. poprawienie konkurencyjności regionów i zmniejszanie różnicowań w ich rozwoju. Jest to kwestia tym bardziej pilna do uregulowania, iż różnica pomiędzy najuboższym a najbogatszym regionem w Polsce ma się jak jeden do ośmiu podczas gdy w takich potęgach gospodarczych jak Japonia i Stany Zjednoczone ten stosunek wynosi 2, 2,5.²⁰⁵ Zdaniem Rady Europejskiej zadaniem polityki spójności jest w dalszym ciągu działanie na rzecz konkurencyjności, innowacyjności, stymulowania potencjału produkcyjnego a środkiem do osiągnięcia celu jest wyrównanie poziomu rozwoju regionów. W okresie programowania

²⁰⁵ Communication of the Commission, "Growing Regions, Growing Europe" Fourth Report On Economic and Social Cohesion, May 2007, s.9

2007-2013 dla najbiedniejszych regionów Europy zostało przeznaczonych 50 960 mln euro, podczas gdy wcześniej były one na poziomie 38 971 mln euro.²⁰⁶

Planowanie tego budżetu następowało jednak w atmosferze znacznej niepewności, jako że pojawiły się opinie o przeformułowaniu polityki spójności w kwestii realizacji strategii lizbońskiej. Zdaniem niektórych należałoby w pierwszej kolejności wspierać regiony i podmioty mogące pełnić funkcję tzw. lokomotyw wzrostu i w dalszym okresie „pociągnąć” za sobą rejony słabsze. W odniesieniu do tego została sformułowana tzw. hipoteza Williamsona, zgodnie z którą kraje członkowskie mają do czynienia z podwójną luką rozwojową: z jednej strony istnieje różnica pomiędzy ich rozwojem a rozwojem całej Wspólnoty a z drugiej strony muszą się borykać ze zróżnicowaniem międzyregionalnym. Istnieje teoria mówiąca, iż w danym kraju w początkowych fazach integracji występuje wewnętrzna dywergencja, jako że polityki wspólnoty, przepływy finansowe i inne tego typu czynniki działają niejako na korzyść najsilniejszych ośrodków. Z czasem sytuacja ta zmierza do wyrównania poziomów, ponieważ dzięki „silnym” podmiotom również słabsze jednostki wykazują szybszy rozwój.²⁰⁷

Równocześnie ukształtował się drugi „front” popierający tradycyjne podejście do polityki regionalnej i uzasadniający konieczność jej prowadzenia w niezmienionej formie. Argumentowano to między innymi korzyściami natury społecznej tj. niechęcią obywateli do zmiany miejsca zamieszkania (podejmowania pracy), kwestiami związanymi ze środowiskiem wynikającymi z faktu, iż większość społeczeństwa skupia się wokół dużych ośrodków miejskich, co oznacza iż z pomocy będą w dużym stopniu korzystać ośrodki dobrze prosperujące. Za koniecznością prowadzenia polityki regionalnej przemawiają również kwestie natury politycznej. Argumenty w tym kontekście podkreślają iż polityka regionalna przyczynia się do zmniejszania nierówności, napięć społecznych i poczucia niesprawiedliwości u obywateli. Zwolennicy tego podejścia zaznaczają również, iż gdyby czynniki produkcji (w tym praca) były doskonale mobilne nie byłoby konieczności wyrównywania poziomu rozwoju regionów. Wobec tego należy zwiększać mobilność czynników produkcji tym bardziej, iż sterowane centralnie działania realizujące ten cel są relatywnie mniej kosztowne niż nakłady regionów najbiedniejszych związane z konsekwencjami nie mobilności czynników produkcji z ich obszaru.²⁰⁸

²⁰⁶ Kawecka – Wyrzykowska E. (red), op. cit. s. 350

²⁰⁷ Dubowska A., Polityka regionalna Unii Europejskiej – ewolucja koncepcji w kontekście pogłębiania integracji, pobrane z http://civitaseuropae.eu/wp-content/uploads/2009/02/anna_dubowska_regiony.pdf

²⁰⁸ Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., Integracja Europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 223

W Unii Europejskiej co jakiś czas dochodzi do dyskusji na temat kierunków prowadzenia polityki regionalnej a zdania członków Wspólnoty są często w tej kwestii podzielone (ma to m.in. związek z uchwalaniem kolejnych budżetów). Spory te nasiliły się przede wszystkim w związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej o kolejne państwa członkowskie, których poziom rozwoju gospodarczego wymusza zmianę paradygmatu prowadzonej polityki. Należy podjąć działania zmierzające do niwelowania podziału Wspólnoty na część „starą” i „nową” oraz zapobiegać zjawisku hamowania rozwoju UE poprzez gospodarki nowych państw członkowskich, których poziom często znacznie odbiega od średniej UE. Należy bowiem pamiętać, iż celem Strategii Lizbońskiej jest uczynienie z gospodarki UE najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata, co jest możliwe do osiągnięcia wyłącznie poprzez wyrównanie poziomu rozwoju jej członków.

4 Ewolucja i europeizacja polityki regionalnej w Polsce

W literaturze termin europeizacja odnosi się na ogół i jest rozumiany jako wpływ Unii Europejskiej na kraje członkowskie. W szerszym rozumieniu oznacza on również oddziaływanie UE na kraje kandydujące, zrzeszone ze Wspólnotą oraz inne państwa, będące w stałych relacjach z Unią Europejską.²⁰⁹ W kwestiach związanych z europeizacją podkreśla się na ogół jej instytucjonalny wymiar tzn. bezpośredni transfer polityki, zasad, norm, wartości, przepisów prawnych z instytucji centralnych UE na szczebel krajowy. Instytucjonalizm racjonalnego wyboru podkreśla jednak, iż istniała wyraźna dysproporcja pomiędzy zakresem władzy UE a państwowym. Widać to wyraźnie na przykładzie nowych państw członkowskich, które przystąpiły do Wspólnoty na początku XXI wieku. Przyjęcie ich do struktur UE wymusiło na nich szereg dostosowań i przyjęcia unijnych *acquis communautaire* (dorobku prawnego UE) praktycznie bez możliwości negocjacji i włączenia prawa krajowego do prawa unijnego.²¹⁰ Jedynym ułatwieniem dla państw członkowskich było wprowadzenie swego rodzaju okresów przejściowych w procesie przyjmowania niektórych instytucji europejskich. Był to, zdaniem większości europeistów, najefektywniejszy mechanizm przekształcania mechanizmów krajowych w zeuropeizowane, znacznie skuteczniejsza i szybsza niż negocjacje, przejmowanie najlepszych praktyk czy wprowadzanie konkurencji pomiędzy państwami członkowskimi w celu wyboru najlepszego systemu instytucjonalnego.²¹¹

W niniejszym rozdziale uwaga zostanie skupiona na wpływie procesów europeizacyjnych na polską rzeczywistość społeczno-gospodarczą. Ich głównym wyrazem była transformacja gospodarki w kierunku modelu kapitalistycznego. U podstaw tych zmian leżą teorie neoklasycznej ekonomii opierające się na zasadach wspierania rozwoju w oparciu o czynniki egzogeniczne. W tym podejściu największa waga przypisywana jest zewnętrznym środkom inwestycyjnym a nie, jak we wcześniejszych okresach, potencjale krajowej gospodarki. Choć europeizacja analizowana jest głównie z punktu widzenia transferu instytucji UE na poziom krajowy jednak ma ona zasięg znacznie szerszy. Wiąże się z

²⁰⁹ Grosse T.G., Wpływ europeizacji na kierunki procesów rozwoju w Polsce, [w:] Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.), Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków, 2009, s.157-173

²¹⁰ Sedelmeier U., Europeanisation in new member and candidate states [w:] "Living Reviews in European Governance" 2006, vol. 1, nr 3, s. 5

²¹¹ Grosse T.G., Europa na rozdrożu, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, roz. 5.

promowaniem określonych idei, celów i wypracowywaniem konkretnych postaw zarówno w sensie wewnętrznym jak i na gruncie międzynarodowym. Ważną kwestią jest też krajowe podejście do idei europeizacji tzn. wyznaczanie jej celów w oparciu o istniejącą kulturę polityczną²¹² i interesy grup społecznych. Stanowisko to różni się bowiem w zależności od przyjmowanych rozwiązań krajowych jak i chęci wywierania wpływu na szczeblu UE oraz pośrednio na inne państwa członkowskie.²¹³

4.1 Polityka rozwoju regionalnego i jej ewolucja w Polsce.

Początkiem istnienia polityki regionalnej w Polsce były zmiany zapoczątkowane w roku 1997 związane z reformą ustroju administracyjnego państwa. Utworzyły one główny podmiot realizowanej polityki regionalnej czyli samorządowe województwa. Jak wcześniej wspomniano najważniejsze kwestie dotyczące tych jednostek zostały określone w ustawie o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. Wprowadzone w następnej kolejności od stycznia 1999 r. samorządy powiatowy i wojewódzki oznaczały przywrócenie trójstopniowego podziału władzy oraz były źródłem licznych zmian administracyjnych i gospodarczych. Głównym podmiotem działań z zakresu ładu przestrzennego stało się województwo. Utworzenie szesnastu województw stało się czynnikiem silnie oddziałującym na tworzenie strategii rozwoju kraju. Ponadto powszechnie utożsamiano województwo z regionem co miało znaczenie z punktu widzenia programowania i realizacji zadań w ramach polityki rozwoju regionalnego. Założeniem tej polityki, jest bowiem, decentralizacja władzy oraz przesuwanie kompetencji na szczeble regionalne.

Ważnym krokiem z punktu widzenia realizacji polityki rozwoju regionalnego było przystąpienie Polski (wraz z dziewięcioma innymi krajami Europy Środkowej i Zachodniej) do Unii Europejskiej dnia 1 maja 2004 r. Polska dysponowała wówczas środkami wspólnotowymi w wysokości 12,8 mld euro wdrażanymi w ramach programów sektorowych oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, którego celem było wspieranie poszczególnych regionów.

Od 1 stycznia 2007 r. rozpoczęła się nowa perspektywa finansowa zaplanowana na lata 2007-2013. Wprowadzone zostały liczne zmiany dotyczące programowania oraz wdrażania funduszy strukturalnych. W związku z nimi Polska, będąca uczestnikiem polityki regionalnej Unii Europejskiej zobowiązana jest wspierać przede wszystkim te dziedziny życia społeczno-

²¹² Patrz: Sztompka P., Socjologia, Wydawnictwo Znak, Kraków, 2002.

²¹³ Grosse T.G., Wpływ europeizacji na kierunki procesów rozwoju w Polsce, [w:] "Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku" Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.), Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków, 2009, s.157-173

gospodarczego, które zostały określone przez Wspólnotę jako kluczowe z punktu widzenia rozwoju. W celu uregulowania tych działań przyjęto szereg dokumentów programowych, z których najważniejsze to: Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Narodowa Strategia Spójności oraz programy operacyjne zarówno o charakterze horyzontalnym jak i regionalnym. Mają one na celu wspierać dążenia Polski do zwiększenia spójności społeczno-gospodarczej oraz do wyeliminowania zacofania gospodarczego najsłabszych regionów. Środki przyznane Polsce w ramach programów realizowanych w perspektywie 2007-2013 wynoszą 67,3 mld euro.

Godnym podkreślenia faktem jest rozpoczęcie (równocześnie z realizacją ówczesnego okresu programowania) prac nad planowaniem działań związanych z realizacją programów współfinansowanych ze środków UE po roku 2013. Dyskusje na temat kształtu polityki regionalnej w przyszłości oscylowały przede wszystkim wokół dwóch obszarów: nowego paradygmatu polityki regionalnej (celów, kierunków, zasad) oraz systemie jej realizacji obejmujących instrumenty finansowe oraz ścieżki wdrażania.

Kształtowanie się polityki rozwoju regionalnego w Polsce było wyznaczone poprzez szereg aktów prawnych rangi ustawowej oraz towarzyszących im aktów wykonawczych. Pierwszym tego typu dokumentem obejmującym okres 2000-2004 była ustawa o zasadach wspierania polityki rozwoju regionalnego. Określała ona podstawowe zasady oraz instrumenty wspierania polityki rozwoju oraz wskazywała instytucje biorące udział w jej prowadzeniu. Ustawa regulowała również reguły współdziałania podmiotów władzy rządowej i samorządowej oraz sformułowała zasady zawierania kontraktów wojewódzkich, które w owym okresie były podstawowym instrumentem krajowej polityki regionalnej.

W roku 2004 weszła w życie ustawa o Narodowym Planie Rozwoju, która była podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych Unii Europejskiej skierowanych na wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. W latach 2005-2006 podstawą prowadzenia polityki rozwoju były dokumenty strategiczne o nazwie Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego oraz Narodowy Plan Rozwoju. W perspektywie finansowej 2007-2013 rolę tę pełniła ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która określała podmioty odpowiedzialne za jej realizację, zasady współpracy pomiędzy nimi oraz instrumenty i źródła finansowania. Mechanizmy wdrażania polityki regionalnej określone są w strategiach rozwoju oraz programach operacyjnych. Do strategii zalicza się Strategię Rozwoju Kraju, poszczególne strategie sektorowe, strategie rozwoju województw oraz rozwoju lokalnego. Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację polityki regionalnej w Polsce są:

- na poziomie krajowym – Rada Ministrów

- na poziomie regionalnym – samorządy województw.

Aktualnie najważniejszym celem prowadzonej w Polsce polityki regionalnej jest podniesienie poziomu życia mieszkańców oraz zwiększenie poziomu spójności społeczno-gospodarczej kraju z innymi państwami Unii Europejskiej. Służą temu całowi narzędzia zarówno instytucjonalne jak i finansowe.

Zgodnie z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia regiony Polski do roku 2015 mają stać się miejscem bardziej atrakcyjnym pod względem inwestowania, zamieszkania oraz rynku pracy. Oznacza to zmierzanie w kierunku poprawy jakości oraz dostępności infrastruktury zarówno technicznej, społecznej oraz ochrony środowiska. W ostatnim czasie właśnie kwestie związane z ochroną środowiska są określane jako te odpowiedzialne w znacznym stopniu za rozwój gospodarczy oparty o wykorzystanie nowoczesnych technologii. W latach 2007-2013 w Polsce były realizowane cele Strategii Lizbońskiej polegające na coraz szerszym wykorzystywaniu badań i innowacji w gospodarce. Szacuje się, iż do roku 2015 polska gospodarka charakteryzować się będzie wysokim poziomem innowacyjności w wyniku zwiększenia nakładów na działania innowacyjne, sferę B+R oraz położenie nacisku na kwestie współpracy instytucji naukowych ze sferą biznesu. W wyniku postępującej informatyzacji usług publicznych rozwijać się będzie e-biznes, e-administracja, e-zdrowie oraz e-edukacja, które będą szeroko wykorzystywane do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Ponadto, zgodnie z obserwowanymi trendami nastąpi zwiększenie zatrudnienia oraz wzrost produktywności w sektorze usług wraz ze spadkiem zatrudnienia w rolnictwie. Dynamicznie rozwijać się będzie również sfera turystyki ze względu na dobrą jakość środowiska naturalnego oraz bogate zasoby dziedzictwa kulturowego. Dziedziny te staną się jednocześnie ważnym źródłem dochodów społeczeństwa oraz przyczynią się do wzrostu zatrudnienia. Podsumowując, celem polityki rozwoju regionalnego realizowanej na obszarze Polski jest wsparcie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, która umożliwi wzrost zatrudnienia oraz zwiększenie spójności gospodarczej, społecznej oraz przestrzennej.

Cele szczegółowe określone w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na podstawie opisanego powyżej celu głównego to :

1. wzrost konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, ekonomicznej i przestrzennej;
2. budowa oraz poprawa jakości infrastruktury technicznej, społecznej, społeczeństwa informacyjnego mających podstawowe znaczenie z punktu widzenia konkurencyjności regionów;

3. poprawa jakości kapitału ludzkiego i przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego;
4. wzrost innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw;
5. wzrost jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz inicjowanie działań partnerskich;
6. wyrównywanie szans rozwojowych na obszarach wiejskich oraz wspomaganie koniecznych przemian strukturalnych.

W Polsce już na samym początku kształtowania się gospodarki rynkowej utworzone zostały samorządy lokalne na poziomie miast i gmin (rok 1990). Dzięki temu powstały nowe podmioty administracji publicznej, które posiadając własne kompetencje oraz środki budżetowe mogły aktywnie uczestniczyć w prowadzeniu działań na własnym obszarze. Niestety nie dokonano wówczas utworzenia samorządów regionalnych niezbędnych do wdrażania skutecznej polityki regionalnej.

W związku z powyższym polityka regionalna w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku uważana była za w znacznym stopniu niedoskonałą, jako że miała wyłącznie charakter interregionalny tzn. działania regionalne sterowane centralnie. Wyraźnie brakowało elementu intraregionalnego rozumianego jako działalność samorządów terytorialnych obejmującą dany region. Jedynym podmiotem realizującym przynajmniej częściowo ten cel był urząd wojewody, który był reprezentantem terenowym rządu.

W roku 1992 przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development OECD) został przygotowany przegląd terytorialny Polski, w którym to określono główne problemy we wdrażaniu polityki regionalnej oraz złożoność jej zagadnień.

Jako główną przeszkodę dla działań zmierzających do realizowania aktywnej polityki rozwoju regionalnego wskazano pozostałości gospodarki socjalistycznej i konieczność pilnego wprowadzenia następujących zmian:

- przemiany strukturalne zakrojone na szeroką skalę tzn. wprowadzenie konkurencyjności, rynkowego systemu cen, stosowanie bodźców natury ekonomicznej, zmiana struktury produkcji oraz ochrona środowiska naturalnego;
- zredukowanie poziomu inflacji (reforma makroekonomiczna);
- zmiany struktury własności (prywatyzacja, wspieranie przedsiębiorczości, uregulowanie systemu podatkowego);
- decentralizacja władzy publicznej.

Określono również istniejące wcześniej oraz powstałe na skutek postępujących zmian zróżnicowania przestrzenne oraz występujące w związku z tym problemy kreowania polityki rozwoju regionalnego wymagającego szerokiego wachlarza reform.

Pierwszą interwencją państwa w ramach polityki rozwoju regionalnego na przełomie lat 80 i 90 ubiegłego wieku były działania skierowane na pomoc regionom zagrożonym największym poziomem bezrobocia strukturalnego.

Kolejne działania związane już były ze zbliżającą akcesją do Unii Europejskiej. W ramach programu PHARE wspierano inicjatywy skierowane na rozwój regionalny oraz na przygotowanie struktur administracyjnych do wymogów Wspólnoty. Należały do nich: STRUDER, RAPID oraz CROSSBORDER. Po roku 2000 w Polsce wdrażano kolejne programy przygotowujące nasz kraj do przystąpienia do UE: SAPARD i ISPA (szczegółowo opisane dalej). W celu ich efektywnego wdrożenia stworzono pierwszy strategiczny dokument wymagany przez UE zgodnie z zasadą programowania polityki regionalnej. Dokumentem tym był Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000-2003. Powyższe inicjatywy doprowadziły do instytucjonalnego przygotowania Polski do skutecznego realizowania unijnej polityki spójności.

Następnym ogromnej wagi krokiem zmierzającym do stworzenia europejskiego modelu polityki regionalnej w Polsce było przeprowadzenie reformy terytorialnej 1 stycznia 1999 r. Powołano wówczas województwa w nowym wymiarze oraz przywrócono poziom powiatu, co dało w wyniku trójstopniowy podział administracyjny kraju.

Nowo utworzone województwa odpowiadają poziomowi NUTS 2, co stanowiło główną podstawę do terytorialnego dostosowania obszaru Polski do wymogów polityki regionalnej UE. Oprócz podziału terytorialnego powołane zostały – oprócz wojewody – samorządy terytorialne, które oprócz posiadania własnej kategorii budżetowej przejęły znaczną część kompetencji władzy centralnej.

Przeprowadzone reformy umożliwiły uruchomienie procesu programowania rozwoju regionalnego na poziomie wojewódzkim. Zakres prowadzonej polityki spójności, jej zasady oraz kryteria zostały szczegółowo określone w dokumencie strategicznym tzw. Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2001-2006. Jej nadrzędnym celem było dostosowanie polityki regionalnej Polski do standardów UE a także umożliwienie korzystania w późniejszych okresach z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

Kolejnym istotnym i kluczowym etapem kształtowania polityki regionalnej w Polsce było wstąpienie do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. Polska uzyskała wówczas możliwość korzystania ze wsparcia UE w postaci funduszy strukturalnych i jednocześnie zobowiązała się

do stosowania zasad dotyczących programowania, monitorowania, oceny, zarządzania finansowania oraz wyboru projektów w ramach współfinansowania ze środków UE. Ponadto system zarządzania funduszami UE przyjął formę relatywnie zdecentralizowaną. Znaczna część środków pochodzących z UE oraz odpowiedzialność związana z ich redystrybucją została przekazana władzom samorządowym.

Pierwsza transza funduszy strukturalnych trafiła do Polski w roku 2004. Ich łączna wartość wyniosła ok. 12,8 mld euro (w cenach stałych z roku 2004). Dokumentem programowym, który regulował wykorzystanie tych środków był Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 i opracowane w oparciu o niego Podstawy Wsparcie Wspólnoty - dokument stworzony wspólnie przez Komisję Europejską oraz władze RP. W tym okresie do realizacji polityki spójności służyły programy sektorowe, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), program operacyjny pomoc techniczna oraz program współpracy zagranicznej.

W ramach ZPORR do dyspozycji znalazło się ok 23% wszystkich środków finansowych na okres 2004-2006. Program obejmował 16 komponentów regionalnych i był zarządzany i wdrażany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z samorządami województw. Celem programu było wspieranie infrastruktury jako czynnika zwiększającego konkurencyjność regionów, rozwój zasobów ludzkich w regionach, rozwój lokalny oraz rozwój instytucjonalny w celu bardziej efektywnego wdrażania środków z funduszy strukturalnych.

Lata 2007-2013 przyniosły ze sobą nowy okres programowania czyli kolejny etap wdrażania funduszy strukturalnych oraz prowadzenia polityki spójności i polityki rozwoju regionalnego. W tym okresie Polska otrzymała aż 59,5 mld euro (w cenach stałych z 2004 roku) na realizację dwóch celów polityki spójności UE: konwergencji oraz współpracy terytorialnej. Okres ten niósł ze sobą proces dalszej decentralizacji systemu zarządzania funduszami strukturalnymi w Polsce.

Komisja Europejska 7 maja 2007 roku zatwierdziła strategiczny dokument o nazwie Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierający wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Na jego podstawie wyodrębniono m.in. 16 regionalnych programów operacyjnych, którymi zarządzanie powierzono całkowicie samorządom województw.

Programy regionalne oraz komponent regionalny Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki otrzymały ok 34% wszystkich środków przewidzianych do rozdysponowania w okresie 2007-2013. Ponadto utworzono program międzyregionalny (Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej) skierowany na wsparcie pięciu województw znajdujących się w

najtrudniejszej sytuacji społecznej i gospodarczej (lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie). Instytucją zarządzającą programem jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.

Jak łatwo zauważyć od chwili przystąpienia Polski do struktur europejskich podstawą prowadzenia efektywnej polityki rozwoju regionalnego stały wieloletnie dokumenty strategiczne określające cele i priorytety działań samorządów i władz centralnych. Takimi dokumentami były NSR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013.

W początkach realizacji polityki rozwoju regionalnego w Polsce wyraźnie odczuwalny był brak tego typu dokumentu programowego regulującego prowadzenie polityki rozwoju regionalnego w kraju. W roku 2006 zakończone zostało tworzenie kolejnego tego typu opracowania, które nazwano Strategią Rozwoju Kraju na lata 2007-2015, w którym m.in. wyróżniono priorytet pn. „rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej” zaś kierunkami działań w tym zakresie są:

1. Podniesienie konkurencyjności polskich regionów (infrastruktura, kapitał ludzki, usługi, przedsiębiorczość)
2. Wyrównywanie szans rozwojowych obszarów problemowych (ze szczególnym uwzględnieniem województw należących do Polski Wschodniej)

Określono również kierunki polityki rozwoju regionalnego w odniesieniu do każdego z 16 województw.

W roku 2009 władze centralne przyjęły tzw. Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski. Wykazano w nich konieczność zredukowania oraz uporządkowania strategii rozwoju. W związku z tym powstał dokument o nazwie Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, który stanowił całkowite przeformułowanie zasad, mechanizmów oraz celów prowadzonej dotychczas polityki rozwoju regionalnego.

4.2 Transformacja ustroju administracyjnego Polski po roku 1990

Obecnie jednym z głównych zadań administracji publicznej jest zapewnienie odpowiedniego poziomu i tempa rozwoju jednostek terytorialnych. Jest to związane ze świadomym kształtowaniem systemu gospodarczo-przestrzennego oraz zarządzaniem czynnikami rozwoju. Kształtując politykę regionalną należy wziąć pod uwagę strukturę i warunki funkcjonowania administracji, uwarunkowania społeczne oraz schemat powiązań pomiędzy poziomami władzy centralnej, regionalnej i lokalnej. Uwzględnienie powyższych czynników umożliwi wykorzystanie możliwości rozwoju przestrzennego kraju. Można ponadto wskazać kilka aspektów realizacji polityki rozwoju regionalnego. Z punktu widzenia

gospodarki krajowej można wyodrębnić następujące obszary, które powinny być uwzględnione w toku prowadzenia polityki rozwoju regionalnego :

- Wspieranie rozwoju regionów, które z racji swojego potencjału społeczno-gospodarczego mogą stanowić tzw. „lokomotywy rozwoju”;
- Identyfikacja i rozwiązywanie problemów społecznych i gospodarczych regionów zacofanych rozwojowo oraz wykazujących tendencje stagnacyjne;
- Wspieranie inicjatyw skierowanych na zwiększanie efektywności gospodarowania;
- Ogólna poprawa jakości życia poprzez zapewnienie ogólnie przyjętego standardu oraz troska o zachowanie dziedzictwa kulturowego;
- Ochrona środowiska przyrodniczego i działania ekologiczne.

Natomiast na szczeblu regionalnym polityka rozwoju regionalnego powinna koncentrować się na poniższych kwestiach :

- przeprowadzenie stosownych zmian strukturalnych na poziomie regionu w celu pobudzenia jego rozwoju;
- nadzór nad racjonalnym gospodarowaniem terenami, energią oraz zasobami naturalnymi w sposób zgodny z zasadami ekorozwoju;
- inicjowanie działań prorozwojowych poprzez wykorzystanie wewnętrznych czynników promowania rozwoju.

W związku z faktem, iż rozwój regionalny odbywa się na wielu płaszczyznach konieczne jest kompleksowe podejście do regionu jako złożonego systemu społeczno-gospodarczego uwzględniając wszystkie aspekty i powiązanie ich z kształtowaniem ładu przestrzennego tzn. zagospodarowaniem przestrzeni poprzez umieszczenie w niej obiektów o charakterze społecznym i gospodarczym zgodnie z założonymi kierunkami rozwoju regionalnego. Wyznaczanie kierunków i rodzajów działań jak również priorytetów w ramach realizowanej polityki wymaga znajomości mechanizmów oraz czynników rozwoju regionalnego. Proces ten jest :

- procesem autonomicznym;
- procesem uzależnionym w dużym stopniu od świadomości i aktywności społeczności lokalnych w identyfikacji i rozwiązywaniu problemów;
- procesem wysoce elastycznym, czego przejawem jest możliwość dostosowania się podmiotów polityki rozwoju regionalnego do zaistniałej sytuacji.

Wymaga on również znajomości czynników rozwoju regionalnego, zarówno tych, o charakterze wewnętrznym jak i zewnętrznym. Można ponadto dokonać ich podziału na czynniki :

- a) ekonomiczne
- b) społeczne
- c) techniczne
- d) technologiczne

Z punktu widzenia konieczności powiązania polityki regionalnej realizowanej na obszarze kraju z polityką strukturalną Unii Europejskiej konieczne jest wyznaczenie działań mających na celu zwiększanie spójności ekonomicznej regionów oraz przeciwdziałanie zacofaniu najsłabiej rozwiniętych obszarów. W tym wypadku konieczne jest, by :

- stworzyć korzystne warunki dla rozwoju gospodarczego;
- inicjować tworzenie i modernizację istniejącej infrastruktury technicznej i społecznej;
- racjonalnie korzystać z zasobów przyrody;
- wspierać oraz umiejętnie wykorzystywać zasoby dziedzictwa kulturalno-historycznego;
- pozyskiwać środki finansowe;
- promować atrakcyjność regionu.

W ramach prowadzonej polityki rozwoju regionalnego ważne jest również :

- monitorowanie sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie;
- diagnoza panujących warunków i wyzwań;
- prowadzenie badań dotyczących sfery społeczno-gospodarczej oraz zachodzących w niej zmian;
- prognozowanie przyszłych i określanie obecnych kierunków rozwoju;
- podejmowanie strategicznych decyzji dotyczących rozwoju regionu.

Programowanie rozwoju regionalnego i kształtowanie polityki regionalnej powinno się opierać o określenie mocnych i słabych stron danego regionu jak również jego szans rozwojowych i możliwych zagrożeń o charakterze zarówno zewnętrznym jak i wewnętrznym. Możliwe jest jednak wystąpienie dodatkowych czynników, które zwiększą atrakcyjność danego regionu w oparciu o innego rodzaju kryteria. W celu zapewnienia efektywności prowadzonej polityki konieczne jest prowadzenie ścisłej i ciągłej współpracy pomiędzy podmiotami zarówno krajowymi jak i regionalnymi. Cele działań uzależnione są od przyjętych kierunków rozwoju oraz zmieniają się wraz ze zmianami sytuacji społeczno-gospodarczej. Instrumenty służące wsparciu wdrażania polityki rozwoju regionalnego możemy podzielić na pośrednie i bezpośrednie.

W związku z powyższym najważniejsze cele polityki rozwoju regionalnego to :

1. Eliminowanie międzyregionalnych zróżnicowań w poziomie rozwoju;
2. Integracja Polski ze strukturami Unii Europejskiej;
3. Wspieranie zmian strukturalnych w poszczególnych regionach.

Łatwo jest zaobserwować, iż od roku 1990 system administracyjny w Polsce uległ fundamentalnym przekształceniom. Po pierwsze, przed rokiem 1990 funkcjonował on na zasadzie jednolitego, wyraźnie zhierarchizowanego systemu. Obecnie jest to układ wielu podmiotów administracji publicznej, z których każdy działa na zasadach ustalonych prawem. Liczba samodzielnych podmiotów wykonujących zadania publiczne sięga już praktycznie trzech tysięcy. Ponadto rok 1990 był również okresem rozpadania się tzw. administracji partyjnej będącej nieodłącznym elementem administracji państwowej. Obecnie działania o charakterze politycznym prowadzone są w ramach instytucji publicznych. W każdym z samodzielnych podmiotów wyodrębniona jest przestrzeń do prowadzenia tych działań, gdzie władza jest wybierana w sposób demokratyczny oraz przestrzeń tzw. urzędnicza.

Polska jest obecnie jedynym krajem na obszarze Europy Środkowo-wschodniej, gdzie proces transformacji systemu administracji jest z powodzeniem ukończony. Nadal problemem są zjawiska takie jak: biurokracja, korupcja i inne tego typu patologie administracji, jednakże są to problemy, z którym borykają się wszystkie państwa demokratyczne.

Wzmocnienie samorządności terytorialnej uważa się za jedno z największych dokonań Trzeciej Rzeczypospolitej na rzecz budowania suwerenności kraju oraz społeczeństwa obywatelskiego. Zmiany te dokonane zostały głównie poprzez głęboką transformację ustrojową i miały charakter zdecydowanie legislacyjny, niemniej jednak znaczenie tych zmian wykraczało znacznie poza sferę legislacyjną i instytucjonalną. Przekształceniu uległy trzy główne zasady obowiązujące w okresie wcześniejszym: zasada monopolu jednej partii politycznej, zasada jednolitej władzy państwowej oraz zasada jednolitego funduszu własności państwowej. W związku z tym miała miejsce również decentralizacja władzy państwowej a co za tym idzie, transformacja całego sektora publicznego. W ślad za tym zmianie uległy zasady sprawowania władzy politycznej, świadczenia usług publicznych i zadań administracyjnych.

Konsekwencją powyżej opisanych zjawisk były również znaczne zmiany w sferze społecznej polegające na tworzeniu instytucji pozarządowych, lokalnych mediów oraz innych form aktywności społeczeństwa. Utworzenie samorządów terytorialnych przyczyniło się do koordynowania przez nie lokalnych inicjatyw i instytucji życia zbiorowego oraz przejmowanie odpowiedzialności za działania o charakterze regionalnym.

W sferze własności publicznej zmiana systemu administracji zapoczątkowała proces komunalizacji mienia publicznego co z kolei przyczyniło się do rozwoju rynku nieruchomości. W tym okresie rozbudowana została w znaczny sposób infrastruktura techniczna a gospodarowanie majątkiem publicznym stało się bardziej racjonalne.

W sferze finansowej zmiany dotyczyły nie tylko efektywności gospodarowania środkami publicznymi ale również przyczyniły się do powstania sieci instytucji obsługujących operacje finansowe (a w związku z tym rynek kapitałowy). Zjawisko to umożliwiło jednocześnie decentralizację zadań związanych z polityką rozwoju regionalnego.

Co się zaś tyczy sfery administracji to centralne systemy zarządzania zostały przekształcone w jednostki o zasięgu terytorialnym (lokalnym i regionalnym). Objęło to wiele sfer zarządzania takich jak: usługi publiczne, ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego które od tego momentu poddawane były ciągłej kontroli społeczeństwa. Ponadto rozwinęła się w dużym stopniu sfera instytucji samorządowych czyli różnego rodzaju związków i stowarzyszeń oraz organizacji wspierających działanie samorządu terytorialnego.

Konstytucja nie określiła jednoznacznie systemu organizacji samorządu terytorialnego, niemniej jednak art. 15 Konstytucji zaznacza, iż ma on zapewniać decentralizację władzy publicznej. Oznacza to dzielenie władzy nie tylko w płaszczyźnie pionowej lecz również w poziomej, choć w drugim przypadku możliwości w tym zakresie są ograniczone. Stąd właśnie konieczność stworzenia samorządu terytorialnego, aby mógł on na swój sposób odciążyć władzę centralną tak aby mogła sprawniej i efektywniej wykonywać zadania bardziej ogólne. Natomiast dla podmiotów lokalnych będzie to oznaczało bardziej skuteczne realizowanie zadań o węższym zasięgu.

Główne zasady dotyczące zadań i kompetencji samorządu terytorialnego na poszczególnych szczeblach zostały określone w aktach prawnych wspomnianych wcześniej tzn: ustawie o samorządzie gminnym , ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o samorządzie województwa . Inne istotne dla samorządu terytorialnego akty prawne to:

- ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst pierwotny: Dz. U. 1994 r. Nr 89 poz. 415; tekst jednolity: Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139);
- ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst pierwotny: Dz. U. 1997 r. Nr 115 poz. 741; tekst jednolity: Dz. U. 2000 r. Nr 46 poz. 543);
- ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst pierwotny: Dz. U. 1994 r. Nr 89 poz. 414; tekst jednolity: Dz. U. 2000 r. Nr 106 poz. 1126;

- ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r. nr 106, poz. 668 z późniejszymi zmianami)

Miejsce i rola samorządu terytorialnego w danym kraju określa istotę ustroju terytorialnego, z którym nierozzerwalnie związany jest podział administracyjny. Zgodnie z art. 15 Konstytucji powinien on uwzględniać czynniki społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz umożliwiać jednostkom podziału wykonywanie przypisanych im zadań publicznych. Podział administracyjny Polski został szczegółowo określony w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r. nr 96, poz. 603) a także w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów wraz z załącznikiem (Dz. U. z 1998 r. nr 103, poz. 652)

Art. 16 Konstytucji ostatecznie określił rolę samorządu terytorialnego. Zgodnie z nim jest to sprawowanie władzy publicznej w wykonywanie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność przysługującej mu w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych. Jak mówi ust. 1 tegoż artykułu samorząd tworzy wspólnotę samorządową, której podmiotem jest społeczność zamieszkująca określone terytorium tworząca terytorialny związek samorządowy. Na zasadach decentralizacji władza centralna przydziela samorządom zadania jako że jednostka samorządu nie posiada oddzielnych, suwerennych praw tak aby interesy państwa były nadrzędne wobec interesów lokalnych społeczności. W związku z powyższym istnienie samorządu jest uwarunkowane przez ustawodawcę natomiast przynależność do określonej jednostki samorządu terytorialnego określone na podstawie miejsca zamieszkania. Samorząd terytorialny posiada pewną samodzielność, co nie znaczy jednak, iż jego działania są uniezależnione od władzy centralnej. Rząd może ingerować w działalność samorządów w przypadkach określonych prawem, natomiast kontrola jednostek samorządowych prowadzona jest ze szczebla centralnego w oparciu o kryterium legalności.

Równoległe z przekazaniem samorządom oddzielnych zadań i kompetencji zostały im przydzielone konkretne środki finansowe umożliwiające realizację tych zadań. W wielu krajach Europy przydzielenie tych środków jest warunkiem uznania określonej jednostki za wspólnotę terytorialną. Decentralizacja wobec tego dotyczy nie tylko sfery kompetencji ale również sfery finansów publicznych i odbywa się poprzez redystrybucję środków finansowych z budżetu centralnego do budżetów samorządowych. Skala zjawiska decentralizacji zarówno kompetencyjnej jak i finansowej zależy od poziomu demokratyzacji życia politycznego w danym kraju. Kolejnymi przesłankami decentralizacji finansów

publicznych są zasada pomocniczości oraz względy ekonomiczne. Poprzez przesuwanie środków ze szczebla centralnego na szczebel lokalny można zapewnić bardziej efektywne ich wykorzystanie. Jednakże w praktyce system decentralizacji finansów odbiega od założeń reformy ustrojowej. Występuje dążenie do scentralizowania finansów publicznych na poziomie wojewódzkim, co wiąże się z wysokimi kosztami utrzymania systemu. Nie została uwzględniona możliwość przekazywania gminom ani powiatom dodatkowej pomocy finansowej w postaci dotacji i subwencji celowych. W związku z tym w pewnym sensie utrudniona została współpraca pomiędzy poszczególnymi powiatami i gminami na obszarze województwa. Wydatki jednostki samorządu terytorialnego określone są na podstawie przydzielonych jej zadań które obejmują przede wszystkim: zapewnienie ludności szeroko rozumianej infrastruktury technicznej i społecznej, bezpieczeństwa publicznego oraz działania związane z ochroną środowiska. Zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym w zakres jej kompetencji wchodzi wszystkie działania publiczne o zasięgu lokalnym, które nie są prawnie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Oprócz tego od dnia 1 stycznia 1999 r. gmina ma obowiązek prowadzenia publicznych szkół, gimnazjów, zakładów opieki zdrowotnej o charakterze ambulatoryjnym a także prowadzenia scalania i wymiany gruntów. Oprócz zadań własnych gmina wykonuje również zadania zlecone i powierzone przez administrację rządową. Są one przekazywane na zasadzie dekoncentracji a gmina wykonuje je w imieniu administracji centralnej. Zadania o charakterze zleconym określone zostały w art. 8 ustawy o samorządzie gminnym. Wyszczególniono tam dwa typy tego rodzaju zadań:

- a. zadania przypisane gminie oddzielnymi aktami prawnymi takie, jak np. prowadzenie spisu ludności, przyjmowanie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński, zadania dotyczące organizacji i przeprowadzania wyborów powszechnych). Obowiązują one wszystkie gminy w danym kraju i mają charakter obligatoryjny.
- b. zadania nakładane na gminę w drodze porozumienia pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej. Mają one wówczas charakter umowny i dobrowolny.

Podczas wykonywania zadań zleconych gmina podlega nadzorowi i kontroli właściwych organów administracji rządowej. W tym przypadku oprócz kryterium legalności brane są również pod uwagę kryteria celowości, rzetelności i gospodarności. Istnieje również możliwość powierzania gminom zadań na podstawie porozumień pomiędzy samorządami powiatowymi i wojewódzkimi.

Powiat w stosunku do gminy pełni rolę uzupełniającą. Wykonuje zadania, które przekraczają zazwyczaj możliwości typowej gminy. Nie jest stosowana w tym przypadku zasada domniemania właściwości – zadania powiatu są ściśle określone ustawą. Należą do nich :

- edukacja publiczna (prowadzenie średnich szkół ponadgimnazjalnych);
- promocja i ochrona zdrowia (w tym prowadzenie szpitali ogólnych);
- wspieranie osób niepełnosprawnych;
- nadzór nad sferą transportu i dróg publicznych;
- działania związane z ochroną środowiska i przyrody;
- przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy;
- ochrona praw konsumenta;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi.

Samorząd powiatu, podobnie jak samorząd gminy, ma możliwość wykonywania zadań o charakterze zleconym na podstawie umów i porozumień z administracją centralną oraz innymi organami samorządu terytorialnego.

Samorząd województwa w odróżnieniu od wcześniej omawianych jednostek nie wykonuje zadań publicznych. Jest natomiast odpowiedzialny za opracowanie strategii rozwoju województwa w oparciu o następujące cele :

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej;
- pobudzanie aktywności gospodarczej;
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Zadania samorządu województwa, podobnie jak samorządu gminy i powiatu, są określone szczegółowo w odrębnej ustawie. Zakres ich jest analogiczny do zakresu zadań powiatów jednak województwo odpowiedzialne jest głównie za działania o zasięgu regionalnym.

Środki, jakie są przekazywane z budżetów centralnych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego powinny być adekwatne do zakresu prowadzonych działań na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Właściwe określenie ich wysokości jest

procesem czasochłonnym i skomplikowanym oraz wymagającym obliczeń opartych na podziale kompetencji. Funkcjonujący system jest jednakże krytykowany z uwagi na brak powiązań pomiędzy procesem decentralizacji a zmianami systemu podatkowego. Modyfikacje o charakterze podatkowym są w sposób oczywisty powiązane z budżetem centralnym i jego bieżącymi potrzebami. Przesunięcie środków z budżetu administracji rządowej może prowadzić do braku środków na szczeblu centralnym i jednoczesnym pozbawieniu budżetów samorządowych własnych dochodów.

W praktyce często spotyka się, iż w pełnieniu zadań administracji publicznej biorą udział podmioty nie będące stricte organami tej administracji. W związku z tym w procesie wykonywania zadań oprócz administracji samorządowej występują również: organy administracji rządowej, przedsiębiorstwa realizujące zadania administracyjne, organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej. W literaturze występuje pogląd, iż struktura podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie zadań publicznych nie jest wyczerpująco uregulowana przepisami prawa. Można wyodrębnić następujące rodzaje partycypowania podmiotów niepublicznych w sferze zadań administracji :

- a. Współdomena – podmiot niepubliczny funkcjonuje w sferze administracji publicznej, jednak nie wykonuje jej zadań ani nie jest przez nią wspierany;
- b. Wspieranie działalności podmiotów niepublicznych – jednostka działa w sferze administracji, nie wykonuje jej zadań ale jest przez nią wspierana;
- c. Współuczestniczenie w realizacji zadań administracji publicznej – podmiot niepubliczny odpowiedzialny jest za wykonywanie powierzonych mu zadań publicznych;
- d. Świadczenie usług przez podmioty niepubliczne – polega ono na zleceniu podmiotowi niepublicznemu świadczenia usług publicznych dla określonych adresatów – zakup usług.

Działanie podmiotów niepublicznych w sferze administracji publicznej jest uzasadnione zasadą pomocniczości zawartą w Konstytucji RP. Ma ono na ogół charakter: zawierania kontraktów, udzielania koncesji, stymulacji finansowej firm prywatnych, wspierania organizacji pozarządowych oraz realizacji wspólnych przedsięwzięć.

Realizacja zadań na rzecz grup i społeczności lokalnych prowadzona jest często przez organizacje obywatelskie. Gwarantuje to między innymi prawidłowe funkcjonowanie społeczności lokalnych jako, że organizacje obywatelskie stają się nie tylko partnerem administracji w wykonywaniu zadań publicznych ale mogą stanowić formę kontroli społecznej nad organami samorządu. Działanie tego typu organizacji ma znaczny i bardzo

pozytywny wpływ na aktywizację społeczeństwa oraz poziom jego twórczości. Uczestnictwo społeczeństwa w ramach różnego rodzaju organizacji jest czynnikiem wspierającym efektywność zaspokajania potrzeb zarówno jednostkowych jak i społecznych. Eliminuje to również negatywne zjawiska powiązane z alienacją społeczną.

Efektywne funkcjonowanie administracji publicznej jest uzależnione od szeregu czynników ekonomicznych, społecznych, historycznych i kulturowych. Ustrój administracyjny w krajach europejskich kształtował się według różnych zasad niemniej jednak występuje między nimi szereg podobieństw, wśród których można wyróżnić przede wszystkim demokratyczny ustrój państwowy czyli: zasadę suwerenności narodu, zasada trójpodziału władz oraz zasada pomocniczości.

Samorząd terytorialny jest podstawową formą decentralizacji administracji państwowej. Proces jego przywracania miał miejsce w Polsce roku 1989. Senat rozpoczął wówczas działania o charakterze legislacyjnym mające na celu powołanie poszczególnych samorządów. Dnia 8 marca 1990 r. weszły w życie następujące akty prawne:

- Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. nr 16, poz. 94
- Ustawa o samorządzie terytorialnym – Dz. U. nr 16, poz. 95
- ordynacja wyborcza do rad gmin – Dz. U. nr 16, poz. 96

Oprócz tego uchwalono jeszcze kilka innych istotnych aktów prawnych z których należy wymienić: Ustawę o terenowych organach administracji rządowej administracji ogólnej (Dz. U. 90.21.123), Ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. 90.21.124), przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. 90.32.191) , o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej (Dz. U. 90.34.198), ustawa o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. 90.34.200). Nastąpiła również w tym czasie nowelizacja ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 90.34.200).

Dokonano również zmiany Artykułu 5 obowiązującej wówczas Konstytucji z dnia 22 lipca 1952r. na artykuł 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1989r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z roku 1989, nr 75, poz. 444): „Rzeczypospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu.” Podejście to zdecydowanie wykracza poza europejskie rozumienie samorządu terytorialnego, które mówi, iż gmina oraz jej organy traktowane są jako narzędzia decentralizacji władzy publicznej, których zadaniem jest wykonywanie zadań publicznych na szczeblu lokalnym. Aktem prawnym, który zagwarantował samodzielność

samorządu terytorialnego był art. 44 ustawy z 8 marca 1990r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z roku 1990, nr 16, poz. 94). Za sprawą wyżej wymienionych ustaw dnia 27 maja 1990 r. został przywrócony do życia samorząd terytorialny na poziomie gminy.

Dużą rolę w procesie reaktywowania idei samorządu terytorialnego odegrała praca naukowa teoretyków z okresu międzywojennego. Za ich sprawą w okresie funkcjonowania II Rzeczypospolitej zwrócono uwagę na koncepcję samorządu i poddana ja gruntownej analizie. Najbardziej znane są prace: T. Bigo, J. Panejki oraz H. Dembińskiego. Koncepcje te różniły się od siebie z znacznym stopniu. Pierwsza z nich mówiła, iż :”Samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego.” Pogląd ten jednak nie uznawał osobowości prawnej jako formy nadanej prawem lecz traktował ją jako swego rodzaju ideę, która pozwalała domniemywać, iż dany podmiot sprawuje określoną władzę. Odmienne stanowisko zajmował J. Bigo przypisując określonym podmiotom publicznoprawnym prawa i obowiązki regulowane odrębnymi przepisami prawa. Twierdził on, iż podmioty te upoważnione są prawnie do sprawowania władzy administracyjnej także poprzez stosowanie przymusu państwowego. Wedle opinii kolejnego znawcy przedmiotu „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”.

Samorząd terytorialny jest formą decentralizacji administracji państwowej. Wykonuje on zadania własne przydzielone mu na podstawie aktów prawnych i na własną odpowiedzialność. Jednostki samorządu terytorialnego są wobec tego adresatami aktów prawnych regulujących ich działalność oraz nadających im charakter podmiotów prawnych będących elementami struktury organizacyjnej państwa. Reforma administracyjna zapoczątkowana w roku 1990 zastąpiła silnie zcentralizowany i zhierarchizowany system państwowy systemem rządowym i samorządowym.

Konstrukcja jednostki samorządu terytorialnego sugeruje, iż jest ona podmiotem prawa publicznego. Świadczą o tym takie elementy jak: wyznaczone terytorium, wspólnota samorządowa oraz pozycja ustrojowa. Jednostki te są powoływane do wykonywania samodzielnie zadań publicznych oraz na własną odpowiedzialność przy pomocy środków władczych. Cechy te wraz z nadaniem jednostce samorządu osobowości prawne świadczą o jej charakterze osoby prawnej prawa publicznego. Większość kwestii związanych z

samorządem została uregulowana zapisami ustawy o samorządzie terytorialnym. Nadaje ona gminie osobowość prawną oraz możliwość wykonywania zadań własnych na własną odpowiedzialność. Tego typu przepisy prawne określiły ogólne ramy działania gmin, ale nie nadały im żadnych konkretnych praw ani obowiązków. Określenie gmina dotyczyło zarówno małych jednostek na obszarach wiejskich jak również dużych miast a struktura władzy oraz zakres działania były określone jednakowo w obu tych przypadkach. Statuty poszczególnych jednostek również nie zniosły tych mankamentów. Samorząd na szczeblu wojewódzkim nie był zorganizowany w sposób satysfakcjonujący, jako że w jego ramach funkcjonował tylko jeden organ administracji ogólnej czyli wojewoda. Był on zarówno powoływany jak i odwoływany przez premiera i całkowicie mu podporządkowany w związku z pełnieniem roli reprezentanta rządu na obszarze województwa. Wprawdzie sejmik samorządowy pełniący rolę przedstawiciela gmin na poziomie województwa miał prawo wydawać opinie na temat kandydatów na stanowisko wojewody (jak mówi art. 77 ust. 1 p. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym) niemniej jednak organ decydujący nie miał obowiązku jej zasięgania.

Uważano wówczas, iż wprowadzenie nowych aktów prawnych w kwestii regulacji dotyczących urzędu wojewody stanowi regres wobec wcześniej obowiązujących regulacji. Po wprowadzeniu ustawy o samorządzie terytorialnym wojewoda stał się niezależnym wobec opinii społecznej przedstawicielem władzy centralnej wyposażonym w szeroki wachlarz uprawnień. Instytucjami wykonującymi zadania w tym zakresie były urzędy wojewódzkie oraz rejonowe urzędy administracji ogólnej. Wedle wówczas obowiązujących przepisów nad samorządem gminnym nadzór sprawowały dwa szczeble władzy: rejonowa i wojewódzka. Organami nadzoru w ramach administracji rządowej zostały: Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz Regionalne Izby Obrachunkowe w kwestiach finansowych. Charakter powołanych organów nadzoru różnił się znacznie od tego działającego w poprzednim systemie, wtedy bowiem zakładano nadrzędność organów reprezentujących tzw. czynnik społeczny.

Ideę samorządu terytorialnego oraz jego pozycję prawną określa ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą wykonawczą i ustawodawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Mówi ona, iż „1. Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego. 2. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium. 3. Przysługujące jednostce samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne. 4. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Pozostałe jednostki samorządu

terytorialnego określa ustawa.” Jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za wykonywanie powierzonych im zadań mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkańców a także wykonują je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 71 i 72 Ustawy).

Regulacje dotyczące samorządu terytorialnego określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. różnią się znacznie od tych pochodzących z wcześniejszych aktów prawnych. Dzięki nim zasada samorządu terytorialnego oraz związana z nią zasada decentralizacji władzy publicznej stały się naczelnymi zasadami ustroju RP. Zgodnie z omawianym aktem prawnym „1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa” oraz „1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Stopień istotności naczelnych zasad konstytucji oznacza m.in., że:

- z zasad tych wynikają kolejne zasady konstytucyjne;
- określają one charakterystyki poszczególnych konstytucji;
- są przejawem podstawowych wartości regulowanych konstytucją a w związku z tym wartości te są również traktowane priorytetowo zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie.

Samorząd terytorialny jest najczęściej określany poprzez zdefiniowanie przedmiotu i podmiotu działania samorządu terytorialnego, wykonywanych przez niego zadań oraz sposobu sprawowania nad nim nadzoru. Wszelkie teorie na temat samorządu terytorialnego podkreślają, iż jego zadaniem jest wykonywanie działań w ramach administracji państwowej i w tym celu jest on powoływany. Ustanowienie samorządu w drodze ustawowej jest równoznaczne ze stworzeniem organizacji, która zdolna jest do wykonywania władzy publicznej w każdym znaczeniu tego słowa.

Opisane wyżej działania miały miejsce w pierwszym okresie reformy samorządu w Polsce. Głównymi kwestiami wówczas poruszonymi były: wieloszczeblowość samorządu, określenie charakteru oraz zakresu zadań poszczególnych podmiotów samorządu oraz ustalenie nowego podziału administracyjnego kraju. W drugim okresie nacisk położono głównie na kwestię decentralizacji będącej podstawowym warunkiem zmiany administracji Polski.

W latach 1992-1993 miała miejsce długa polityczna debata na temat przynależności gmin do powiatów oraz roli jaką pełnić ma nowo powołana jednostka samorządu terytorialnego. W tym samym czasie wzrastała sukcesywnie świadomość społeczna w kwestii samorządu terytorialnego oraz umacniała się rola jego organizacji. Głównym powodem wprowadzenia powiatów był brak funkcjonalności dotychczas działającego podziału terytorialnego. W praktyce część zadań będących w gestii samorządów wykonywana była przez administrację na szczeblu centralnym. Gmina z powodów zarówno finansowych jak również kadrowych nie mogłaby efektywnie sprostać niektórym z tych zadań w związku z czym wprowadzenie powiatów stało się jak najbardziej właściwe. Ponadto nie wszystkie zadania realizowane na szczeblu ponadgminnym znajdowały się w dyspozycji wojewody. Kolejnym argumentem przemawiającym za utworzeniem powiatów była możliwość utworzenia na tym szczeblu powiązanych z samorządem służb administracyjnych umożliwiających prowadzenie spójnej i efektywnej polityki rozwoju regionalnego na poziomie ponadgminnym. W świetle wprowadzonej reformy powiat nie był traktowany jako podmiot nadrzędny wobec gminy ale pełnił funkcję komplementarną.

Przepisy Konstytucji RP z roku 1997 nie uległy zmianie w kwestii samorządu terytorialnego. Przepisy zostały sformułowane na tyle ogólnie, by możliwe było zawarcie w nich rozwiązań prawnych związanych na przykład z wprowadzeniem szczebla podziału administracyjnego wyższego niż gminny. Zadaniem tkwiącym u podstaw tworzenia samorządu terytorialnego była zmiana podziału terytorialnego kraju. W tej kwestii największe znaczenie miały następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z roku 1998, Nr 96, poz. 603);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. Nr 103, poz. 652)

W efekcie tych zmian powstało 16 nowych województw (w miejsce poprzednich) a także 208 powiatów ziemskich i 64 grodzkie.

Zakres zadań i kompetencji organów w ramach samorządu terytorialnego określają:

1. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578)
2. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576)
3. Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 668) zwana ustawą kompetencyjną.

4.3 Administracja publiczna jako podmiot odpowiedzialny za realizację polityki rozwoju regionalnego

Zdefiniowane powyżej cele mogą być realizowane jedynie przy zaangażowaniu administracji publicznej. Jej zadaniem jest, wobec tego, wykształcenie instrumentów i mechanizmów służących realizacji działań z zakresu polityki rozwoju regionalnego. Istotne jest również, by opracować zasady partnerstwa pomiędzy podmiotami administracji oraz podmiotami działającymi w sektorze prywatnym, społecznym i instytucjonalnym. Związane jest to ze zmianą struktury systemu administracji, pojawienia się nowych podmiotów a co za tym idzie, dokonania nowego podziału zadań i kompetencji.

W pewnym okresie wydawało się, iż rola administracji publicznej w gospodarce maleje. Zadania przekazywane były instytucjom ponadnarodowym oraz podmiotom o charakterze lokalnym i regionalnym. Niemniej jednak obecnie zaobserwować można, iż instytucje państwowe nadal pełnią zasadniczą rolę w procesie kształtowania rozwoju gospodarczego. Zadania publiczne w tym zakresie obejmują:

- Działania o zasięgu międzynarodowym, do których należą: regulacja rynków, przepływu towarów oraz pracowników, otwarcie gospodarki, przyciąganie zagranicznych inwestorów oraz uczestnictwo w integracji gospodarczej;
- Finansowanie w znacznym zakresie infrastruktury technicznej (transportowej, telekomunikacyjnej) oraz rynkowej będącej warunkiem konkurencyjności gospodarki;
- Zapewnienie dostępu do usług publicznych, stabilności społeczno-gospodarczej państwa oraz dbałość o środowisko naturalne;
- Stymulowanie działań innowacyjnych poprzez udzielanie pomocy dla tego typu inwestycji;
- Wspieranie sfery B+R, tworzenie jednostek naukowych, klastrów, parków technologicznych;
- Promowanie przyjętych kierunków rozwoju m.in. poprzez zachęcanie partnerów do włączenia się w procesy programowania, finansowania, realizację przedsięwzięć w ramach polityki rozwoju.

Przesuwanie poszczególnych zadań i kompetencji w zakresie polityki regionalnej ze szczebla centralnego na szczeble lokalne i regionalne nastąpiło w krajach Europy Zachodniej w latach 70-tych a więc równocześnie z pojawieniem się nowej gospodarki. Proces ten nadal trwa. W Polsce zapoczątkowany on został stosunkowo niedawno i przyczynił się do reform w

zakresie administracji publicznej, do nowego podziału jej zadań i zmiany obowiązującego ustroju gospodarczego. Przekazanie kompetencji władzom samorządowym jest uzasadnione z wielu względów. Przede wszystkim mają one możliwość bardziej efektywnego oszacowania potrzeb regionalnych a co za tym idzie, lepszego dopasowania działań do istniejących problemów. Związana jest z tym bezpośrednio zasada subsydiarności, zwana również zasadą pomocniczości. Jak już wcześniej opisywano, polega ona na przypisaniu zadań możliwie najniższym szczeblom administracji publicznej (w tym przypadku samorządom). Władza państwowa wykonuje zadania na poziomie lokalnym tylko wówczas, gdy władze regionalne z różnych przyczyn nie są zdolne do efektywnego działania w danym zakresie. Wraz ze zmianą podmiotów realizujących zadania w ramach polityki rozwoju regionalnego zmieniają się zarówno cele jak i sposoby działania. Ogranicza się bezpośrednie dofinansowanie przedsiębiorstw oraz stosowanie ulg podatkowych w celu zwiększenia atrakcyjności regionu, natomiast kładzie się nacisk na rozwój infrastruktury oraz tworzenie instytucji, które przyciągają innowacyjne przedsięwzięcia. Coraz bardziej popularne jest realizowanie inicjatyw w oparciu o stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) czyli realizowanie inwestycji infrastrukturalnych oraz innych przedsięwzięć we współpracy z podmiotami prywatnymi.

Administracja publiczna w ramach prowadzonej polityki rozwoju regionalnego ma również za zadanie stosować działania o charakterze wyrównawczym. Polegają one przede wszystkim na tworzeniu warunków do prowadzenia efektywnych inwestycji oraz na wspieraniu kapitału ludzkiego. Czynniki te przyczynią się w dłuższym okresie do zwiększenia atrakcyjności i konkurencyjności regionu a skali krajowej i globalnej.

W związku z powyższym niezwykle istotne jest również określenie właściwych instrumentów realizowania polityki rozwoju regionalnego. Muszą one w sposób skuteczny realizować założone cele oraz być spójne z instrumentami pozostałych polityk gospodarczych wspierających wyznaczone priorytety. W oparciu o dokumenty programowe władz centralnych można zdefiniować następujące priorytety:

1. Zapewnienie trwałego tempa wzrostu gospodarczego tak, by umożliwić Polsce konkurowanie na arenie międzynarodowej;
2. Zapewnienie postępu cywilizacyjnego kraju, co oznacza stworzenie efektywnego systemu demokracji oraz gospodarki rynkowej, przez co zwiększy się społeczna akceptacja wobec dokonujących się zmian strukturalnych i ustrojowych.

Organy administracji publicznej muszą również brać pod uwagę, fakt, iż polityka rozwoju regionalnego jest bardzo szerokim pojęciem, znacznie wykraczającym poza rozwój

regionu w sensie gospodarczym. Mieszkańcy danej jednostki terytorialnej bowiem często wykazują potrzebę rozwoju ich przestrzeni zamieszkania z punktu widzenia różnych aspektów funkcjonalnych a więc: możliwości zatrudnienia, warunków mieszkaniowych, sfery edukacyjnej, kulturalno-turystycznej, pomocy socjalnej, walorów krajobrazowych oraz dbałości o środowisko naturalne i ekologię. W licznych regionach występuje zjawisko przedkładania celów kulturalnych oraz społecznych ponad gospodarcze. W związku z tym władze samorządowe zobowiązane są do ciągłego analizowania sytuacji społeczno-gospodarczej jednostek w aspekcie terytorialnym oraz stosowania odpowiednich instrumentów skierowanych na wspieranie rozwoju, co jest podstawowym elementem zarządzania rozwojem regionalnym. Reasumując jest to zespół działań o charakterze motywującym, twórczym i kierowniczym. Administracja publiczna jest również ważnym czynnikiem rozwoju regionalnego stanowiąc część infrastruktury społecznej danego regionu.

Można zatem określić najważniejsze zadania administracji publicznej. Są to:

- zachęcanie organizacji regionalnych oraz innych podmiotów do wykorzystywania potencjałów regionalnych, wspieranie współpracy i tworzenie sieci organizacyjnych realizujących określone projekty;
- określenie, w procesie kooperacji, wspólnych celów rozwojowych;
- efektywne wykorzystywanie zasobów regionalnych, opracowywanie strategii rozwojowych w oparciu o analizę sytuacji społeczno-gospodarczej regionu oraz o kooperację pomiędzy podmiotami, stosowanie nowoczesnych metod przekazywania informacji;
- pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych, również poprzez działanie w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego;
- inicjowanie i kierowaniem długookresowym rozwojem regionu, organizowanie współpracy podmiotów lokalnych z instytucjami zewnętrznymi, angażowanie administracji państwowej w działania rozwojowe, podnoszenie kwalifikacji mieszkańców regionu;
- wspieranie regionu w sensie zarówno wewnętrznym jak i zewnętrznym, budowanie tożsamości regionalnej, pielęgnowanie dziedzictwa narodowego i kulturalnego, umacnianie wizerunku regionalnego w celu jego konkurowania na płaszczyźnie międzyregionalnej.

Analizując inicjatywy rozwojowe stwierdzono, iż efektywnie prowadzone działania na rzecz rozwoju regionalnego w długim okresie czasu dają częściowo mierzalne, pozytywne efekty. Porównując regiony posiadające sprawnie funkcjonującą administrację samorządową

oraz te, które jej nie posiadają określono szereg zalet skutecznej administracji na obszarze regionu:

- bardziej dynamicznie rozwijająca się sfera gospodarcza i społeczna, większe możliwości pozyskania dodatkowych środków finansowych (również poprzez partnerstwo publiczno-prywatne) na projekty regionalne;
- lepsze możliwości współpracy pomiędzy regionami, w tym zwiększony transfer wiedzy oraz know-how, poszerzenie rynków zbytu szczególnie istotne w przypadku małych regionów, których sytuacja ekonomiczna jest zbyt słaba, by skutecznie konkurować na rynku krajowym;
- większy poziom zatrudnienia (i związane z tym niższe bezrobocie) dzięki pozyskiwaniu nowych rynków, wspieraniu działań rozwojowych a także realizowaniu inicjatyw mających na celu rozszerzenie działalności gospodarczej podmiotów regionalnych;
- wyższy poziom dochodów mieszkańców;
- większy poziom spójności społecznej oraz tożsamości regionalnej;
- większa samodzielność regionu, możliwość rozwoju regionalnych kompetencji, absorpcji innowacji a co za tym idzie, zwiększenie poziomu dalszego rozwoju i konkurencyjności.

Administracja publiczna ma za zadanie również śledzić pojawiające się na obszarze Unii Europejskiej trendy rozwojowe oraz zagadnienia o szczególnym znaczeniu dla polityki rozwoju takie jak: tworzenie innowacyjnej gospodarki oraz budowa społeczeństwa informacyjnego. Są to tzw. megatrendy rozwojowe o charakterze ponadnarodowym a nawet globalnym, które często są od siebie współzależne. Występują one jednak z różnym poziomem intensywności w zależności od obszaru, stąd można jednoznacznie wyróżnić pewne regiony, które znacznie szybciej i efektywniej dostosowują się do zachodzących zmian. W związku z tym w kontekście prowadzenia polityki rozwoju coraz większego znaczenia nabierają kwestie związane z: gospodarką opartą na wiedzy, wspieraniem innowacyjności i konkurencyjności, decentralizacją, dbałością o środowisko naturalne oraz globalizacją. Stąd też organy administracji samorządowej położyły nacisk na działania związane z tworzeniem i wdrażaniem regionalnych strategii innowacji.

Konieczne jest również zwrócenie uwagi na działania administracji publicznej związane z wspieraniem spójności wewnątrz oraz międzyregionalnej. Do tego celu należy opracować sprawnie funkcjonujący model administracyjny, który zapewniłby osiągnięcie spójności w szerokim znaczeniu tego słowa i w różnych dziedzinach zarówno społecznych jak i

gospodarczych. W związku z tym niezwykle istotna jest umiejętność podmiotów administracji publicznej strategicznego zarządzania rozwojem regionalnym w zmieniających się warunkach jednocześnie w trosce o zachowanie spójności środowiska, przestrzegając reguł partnerstwa oraz współpracy z innymi podmiotami publicznymi i prywatnymi.

Wskazane jest, wobec powyższego, opracowanie zestawu instrumentów działania organów administracji publicznej z zastosowaniem technik zarządzania rozwojem związanych z procesami planowania przestrzennego oraz wspomaganiem decyzji. Dzięki nim można wypracować efektywną koordynację rozwoju, elastyczność, zdolność adaptacji do zmieniających się warunków a także efekty płynące z wprowadzenia komunikacji społecznej. Aby jednak osiągnąć te cele należy wykształcić umiejętności takie jak :

- zarządzanie zasobami;
- umiejętność strategicznego planowania;
- umiejętność szacowania długo i krótkoterminowych skutków oraz stosowania technik prognostycznych;
- delegowanie uprawnień oraz koordynacja pionowa i pozioma;
- analiza efektywności prowadzonych działań.

W nowej koncepcji rozwoju regionalnego niezwykle ważne stają się również relacje administracji publicznej z otoczeniem przejawiające się m.in. w prowadzeniu konsultacji społecznych, których efektem jest większy udział społeczności lokalnych w procesach decyzyjnych oraz konieczność uzyskania akceptacji społecznej dla prowadzonych przez administrację działań.

Zmiany strukturalne i ustrojowe w Polsce były warunkiem koniecznym do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego i wpłynęły na przekształcenia systemu gospodarczego i społecznego w kraju. Związane to było również ze zmianą struktury i funkcjonowania organów administracji a także metody wyznaczania oraz stosowania instrumentów rozwoju regionalnego.

Reasumując przy tworzeniu zestawu instrumentów służących prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego konieczne jest uwzględnienie następujących czynników :

- uwarunkowania makroekonomiczne, sytuację społeczno-gospodarczą regionu oraz priorytety polityki makroekonomicznej państwa;
- czynniki ustrojowe tzn. np. skala ingerencji władz państwowych w gospodarkę;
- strukturę instytucjonalną, terytorialną oraz związany z tym podział środków publicznych;
- zróżnicowania międzyregionalne w kraju;

- uwarunkowania regionalne i krajowe w kontekście wymogów Unii Europejskiej.

Dzięki wzięciu pod uwagę powyższych czynników możliwe będzie stworzenie wachlarza instrumentów umożliwiających efektywne i skuteczne wdrażanie polityki rozwoju regionalnego w Polsce.

4.4 Wpływ europeizacji na politykę rozwoju regionalnego.

Europeizacja krajów Europy Środkowo-Wschodniej przyjęła formę transferu instytucji z poziomu UE na poziom krajowy jak również przyjęcia przez nowe państwa członkowskie systemu prawnego UE. W roku 1993 państwom kandydującym zostały przedstawione tzw. **kryteria kopenhaskie**, od spełnienia których zależało późniejsze członkostwo danego kraju w UE. Kryteria te powstały w celu narzucenia pewnych zmian państwom kandydującym, jako że artykuł 237 Traktatu Rzymskiego mówi, iż „Każde państwo europejskie może prosić o przyjęcie do Wspólnoty.”

Zgodnie z kryteriami kopenhaskimi państwo ubiegające się o członkostwo w UE musi spełnić trzy podstawowe kryteria²¹⁴:

1. Polityczne – obejmują one wymóg istnienia demokratycznego państwa prawa, poszanowania praw człowieka oraz mniejszości narodowych. Początkowo kryterium to nie miało mocy prawnej, niemniej jednak w momencie przyjęcia Traktatu Amsterdamskiego wprowadzono go do wspólnotowych ram prawnych. W art. 49 określającym szczegółowe warunki członkostwa we Wspólnocie dokonano zmiany odwołującej się do zasady funkcjonowania UE mówiącej o tym, iż Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich;
2. Gospodarcze – narzucające konieczność funkcjonowania na obszarze danego kraju gospodarki rynkowej umożliwiającej mu konkutowanie na arenie międzynarodowej (na terytorium UE) oraz sprostanie działaniu sił rynkowych;
3. Nabycia członkostwa – określają one zdolność oraz wolę państwa kandydującego do przyjęcia członkostwa oraz idących za nim zobowiązań i celów UE, w tym przyjęcia Unii Politycznej, Gospodarczej oraz Walutowej. Narzędziem służącym do mierzenia tego kryterium jest gotowość przyjęcia przez dane państwo dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*).

²¹⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_pl.htm

Jak łatwo można zauważyć kryteria wskazują przede wszystkim na konieczność prywatyzowania gospodarki, zmniejszenia ingerencji państwa w gospodarkę oraz rozszerzenia rynków i ich otwarcia na zagranicznych inwestorów. Zasadniczym celem było też umożliwienie nawiązania współpracy gospodarczej z krajami Europy Zachodniej. Warto zaznaczyć, iż elementem opracowywania kryteriów kopenhaskich były szerokie negocjacje z władzami krajów zachodnioeuropejskich.

Istotnym elementem europeizacji państw Europy Środkowo-Wschodniej była prywatyzacja instytucji finansowych dokonana w celu umożliwienia ich przejmowania przez inwestorów zagranicznych. Na tym obszarze prywatyzacja sektora finansowego sięgała 70%, podczas gdy w krajach Europy Zachodniej wskaźnik ten plasuje się na poziomie 20%. W Polsce w roku 2002 dział kapitału zagranicznego w instytucjach finansowych znajdował się na poziomie 69%. Struktura własności sektora bankowego jest informacją wiele mówiącą o hierarchii interesów w gospodarce oraz o jej systemie instytucjonalnym. Świadczy ona również o efektywności wykorzystania tego systemu do celów rozwojowych i modernizacyjnych.²¹⁵

Po roku 1993 powstała inicjatywa zespolecia instytucji finansowych będących w stanie przeprowadzić wewnętrzną restrukturyzację bez pomocy kapitału zagranicznego. Byłoby to skutecznym środkiem do utrzymania przez nie konkurencyjności międzynarodowej i wspierania krajowych procesów modernizacyjnych. Niemniej jednak plan ten został udaremniony²¹⁶ przez Ministerstwo Skarbu USA w powiązaniu z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju. W efekcie do roku 1996 większość polskich banków została sprzedana zagranicznym inwestorom dodatkowo oferując im preferencje podatkowe, swobody obrotu walutami zagranicznymi oraz dysponowania posiadanym kapitałem.²¹⁷ Kolejnym przykładem instytucyjnego wymiaru europeizacji w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej jest prywatyzowanie przedsiębiorstw sektora ubezpieczeniowego i emerytalnego. Działania te były szeroko wspierane przez takie podmioty jak Bank Światowy, OECD, Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Organizowano w tym celu szeroko zakrojone kampanie promocyjne, konferencje,

²¹⁵ Patrz: Staniszkis J., op. cit., 2003, s.22-28

²¹⁶ Epstein R.A., The social context in conditionality: internationalizing finance in postcommunist Europe, 2008, s. 889-890 [w:] Grosse T.G., Wpływ europeizacji na kierunki procesów rozwoju w Polsce" [w:] "Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku, Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.), Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków, 2009, s.157-173

²¹⁷ Tamże, s. 887

promowano organizacje społeczne wdrażające tego typu rozwiązania. Instytucje UE, choć w sposób nieoficjalny, również promowały zmiany restrukturyzacyjne.²¹⁸

Opisane powyżej kwestie obrazują jak duże znaczenie w procesie europeizacji odgrywały interesy poszczególnych grup politycznych oraz instytucji, nie tylko obszaru UE. Zasadniczym celem było zapewnienie rynków zbytu dla zagranicznych inwestorów oraz instytucji finansowych. Reformy dokonywane w Polsce w nieznacznym stopniu przyczyniły się do poprawy sytuacji polskiej gospodarki. Restrukturyzacja sektora ubezpieczeń oraz emerytalnego również nie przyczyniła się efektywnie do stymulowania modernizacji gospodarki polskiej. Komisja Europejska konsekwentnie dąży do zniesienia ograniczeń w zakresie inwestowania prywatnych funduszy emerytalnych na rynkach zagranicznych.²¹⁹ W efekcie prowadzi to do odpływu znacznej części krajowego kapitału za granicę a co za tym idzie, nie służy on już wspieraniu narodowej gospodarki. Sytuacja ta powoduje również większą podatność gospodarki na kryzysy ekonomiczne i przyczynia się do zwiększenia ceny kapitału inwestycyjnego w kraju, co hamuje rozwój gospodarczy.²²⁰ Komisja Europejska, jednakowoż, wprowadziła zakaz nakładania obciążeń finansowych na inwestorów zagranicznych przez fundusze emerytalne, co w oczywisty sposób służy interesom zewnętrznym.²²¹

Wartym omówienia wydaje się być jeszcze jedno zjawisko związane z integracją europejską i procesami europeizacji. Otóż rozszerzenie Wspólnoty po roku 2004 wiązało się również z modernizacją gospodarczą Europy Środkowo-Wschodniej. Dzięki poszerzeniu UE „stare” kraje członkowskie zamiast wewnętrznych restrukturyzacji i zmian strukturalnych mogły skierować swoje działania na poszerzanie wspólnego rynku na kraje słabiej rozwinięte. Dzięki tym zabiegom przedsiębiorstwa zwiększyły swoją konkurencyjność nie poprzez innowacyjne rozwiązania technologiczne ale poprzez redukcję kosztów produkcji (poprzez przeniesienie jej do biedniejszych państw). Inwestycje skierowane były głównie na opanowanie nowych rynków zbytu oraz wykorzystanie przewagi gospodarczej w stosunku do „nowych” członków Wspólnoty. Trudno ukryć fakt, iż taka sytuacja była najbardziej korzystna dla największych korporacji międzynarodowych, które już wcześniej prowadziły bardziej lub mniej bezpośrednie działania w instytucjach europejskich w celu spowodowania

²¹⁸ Orenstein M.A., Out-liberating the EU: pension privatization in Central and Eastern Europe, “Journal of European Public Policy”, 2008, vol. 15, nr 6, s.899-917

²¹⁹ KE: “Polska do Trybunału UE za ograniczenia inwestycyjne dla OFE”, PAP, 14 kwietnia 2009.

²²⁰ Mech C., Pelc P., Środki OFE powinny wspierać nasze firmy, Rzeczpospolita, 17 kwietnia 2009 r.

²²¹ Patrz: KE, Uważajcie z obniżką prowizji emerytalnych, Gazeta Wyborcza, 7 kwietnia 2009r.

takiego a nie innego kierunku integracji.²²² Zdaniem niektórych badaczy przedmiotu mogło to być nawet celowe działanie najpotężniejszych krajów członkowskich i korporacji międzynarodowych ukierunkowane na pozyskanie nowych stref wpływów. Niestety, bowiem, proces integracji europejskiej i europeizacja krajów członkowskich wiąże się z wyraźnie nierównym podziałem korzyści płynących z tych działań. Nie można wprawdzie zaprzeczyć, iż dzięki integracji z UE pojawiają się korzystne efekty związane z zatrudnieniem i inwestycjami zagranicznymi w „nowych” państwach członkowskich, jednakże jest to nierozzerwalne związane z przejmowaniem części ich kapitału (głównie przedsiębiorstw) przez podmioty zagraniczne z najpotężniejszych krajów UE.²²³

Istotę nierównomiernego podziału korzyści pomiędzy poszczególne kraje wspólnoty wskutek pogłębiającej się integracji można równie dobrze zilustrować poprzez wykazanie różnic pomiędzy dwoma grupami państw stosując jako kryterium typ gospodarki. Pierwszą grupą są państwa które co do zasady posiadają nadwyżkę produkcji i środków na rachunku obrotów bieżących. Należą do nich kraje Beneluksu oraz Niemcy. Są one nastawione głównie na rozwój eksportu oraz dokonywanie inwestycji na rynkach zagranicznych. Integracja europejska jest dla nich środkiem do rozszerzenia swoich wpływów na rynki międzynarodowe poprzez dokonywania inwestycji bezpośrednich i portfelowych. Drugą grupę państw można zdefiniować jako te, gdzie występuje deficyt na rachunku obrotów bieżących, który nie może być zniwelowany poprzez środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Do nich można zaliczyć wszystkie „nowe” państwa członkowskie ale również Hiszpanię, Portugalię, Grecję i Włochy. Gospodarki tych krajów (nie należących do strefy euro) posiadają kilka wspólnych cech, do których należą m.in.²²⁴:

- wysokie stopy procentowe – przyczyniają się one wprawdzie do zwiększenia poziomu inwestycji zagranicznych jednak hamują rozwój krajowych przedsiębiorstw z powodu dużych kosztów kredytów inwestycyjnych;
- skłonność do aprecjacji waluty krajowej – powoduje to wzrost inwestycji zagranicznych w krajowe papiery dłużne jednocześnie osłabiając eksport oraz przyczyniając się do zwiększenia importu dóbr konsumpcyjnych;

²²² Patrz: Ziltener P., *The economic effects of the European Single Market Project: projections, simulations – and the reality*, *Review of International Political Economy*, 2004, vol. 11, nr 5, s. 953-979

²²³ Grosse T.G., *Wpływ europeizacji na kierunki procesów rozwoju w Polsce* [w:] Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.), *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*. Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków, 2009, s.157-173

²²⁴ Patrz. De Grauwe P., *What We Have Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?*, *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, nr 4, s. 711-730 [w:] Grosse T.G. *Wpływ europeizacji na kierunki procesów rozwoju w Polsce* [w:] „Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku” Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.), *Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju*, Kraków, 2009, s.157-173

- mało restrykcyjna polityka fiskalna – wspiera bezpośrednio popyt konsumpcyjny ale jednocześnie przyczynia się do wzrostu importu.

Natomiast kraje, które są częścią strefy euro charakteryzują się wyższym poziomem tzw. realnego efektywnego kursu walutowego co powoduje zmniejszenie konkurencyjności cenowej krajowej produkcji i zmniejsza efektywność eksportu. To z kolei przyczynia się do dalszego zwiększania deficytu na rachunku obrotów bieżących.²²⁵

Dokonany powyżej podział krajów członkowskich na dwie grupy wiąże się ze znacznym zróżnicowaniem gospodarek pod kątem posiadania innowacyjnej technologii. Zasadniczą kwestią jest czy konkurencyjność danej gospodarki spowodowana jest tanimi czynnikami produkcji czy wysokim poziomem kapitału ludzkiego i sfery badawczo rozwojowej (będącym warunkiem koniecznym innowacyjności). Na obszarze Wspólnoty ukształtował się wyraźny podział pomiędzy część Północno-Zachodnią i Południowo-Wschodnią. Kryterium tego podziału jest właśnie innowacyjność technologiczna gospodarki oraz poziom wydatków na sferę B+R.²²⁶ Różnica jest wyraźnie widoczna również pod względem jakości zasobów ludzkich. Niestety, należy podkreślić, że polityki gospodarcze wdrażane przez Unię Europejską przyczyniają się do pogłębiania wskazanych dysproporcji. Jak pokazują dane statystyczne największymi beneficjentami środków przeznaczonych na cele innowacyjne są Niemcy, Włochy, Wielka Brytania i Francja. Jeżeli zaś przyjąć jako kryterium liczbą mieszkańców to najwięcej środków otrzymują kraje Europy Północnej, które posiadają największy potencjał innowacyjny w Europie. Paradoksalnie, najmniej korzyści z działań UE czerpią kraje najslabiej rozwinięte tzn. Hiszpania, Portugalia i Grecja. Wskaźnik udzielonej pomocy kształtuje się na ogół na poziomie niższym niż średnia UE. W wymienionych krajach ponadto pomoc unijna przeznaczona na wspieranie innowacyjności trafia na ogół do instytutów badawczych i publicznych jednostek badawczych. Tylko nieznaczna część skierowana jest na wsparcie przedsiębiorczości. Sytuację pogarsza również fakt, iż podmioty współpracujące z innowacyjnymi jednostkami zagranicznymi występują tylko na nielicznych obszarach tych krajów, co sprawia, iż rozwój z punktu widzenia innowacyjności ma przebieg w znacznym stopniu nierównomierny.²²⁷ Coraz częściej pojawia się pogląd, iż polityka innowacyjna Unii Europejskiej w żaden sposób nie przyczynia się do zmniejszenia nierówności rozwojowych krajów członkowskich wspierając w największym stopniu

²²⁵ Tamże

²²⁶ Padoan P.C., Mariani F.: Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy, Journal of Common Market Studies, 2006, vol. 44, nr 1, s. 77-112

²²⁷ Sharp M., Pereira T.S.: Research and Technological Development [w:] R. Hall, A. Smith, L. Tsoukalis, Competitiveness and Cohesion in EU Policies, Oxford University Press, Oxford, New York, 2001

największe i najszybciej rozwijające się rejony. To samo dotyczy polityki spójności, której jednym z Beneficjentów jest Polska. Ma ona relatywnie niewielki wpływ na rozwój innowacyjności w krajach słabiej rozwiniętych.²²⁸ W literaturze można znaleźć opinie mówiące o tym, iż Unia Europejska kładzie zbyt duży nacisk na promowanie przedsięwzięć skierowanych na zwiększenie spójności na obszarze całej Wspólnoty. Przykładem tego typu działań może być wspieranie transeuropejskich sieci transportowych, które choć przyczyniają się do ulepszenia komunikacji na obszarze Wspólnoty to nie mają praktycznie wpływu na rozwój na poziomie krajowym.²²⁹ Równie wyraźnie widoczną tendencją jest przekazywanie przez EU środków pomocowych krajom rozwijającym się głównie na cele infrastrukturalne podczas gdy w krajach wysoko rozwiniętych jest ona wykorzystywana na promowanie i rozwój innowacyjności. Tego typu działania powodują powiększanie się dysproporcji rozwojowych pomiędzy centrami a regionami peryferyjnymi.²³⁰

W Polsce kierunki zmian modernizacyjnych wyznaczyły przede wszystkim czynniki o charakterze wewnętrznym. Proces transformacji w naszym kraju odbywał się w świetle idei odchodzenia od gospodarki socjalistycznej w kierunku kapitalistycznej. Do głównych celów w tym okresie należały nawiązanie i wzmocnienie kontaktów gospodarczych z Zachodem i rozwijanie wymiany handlowej. Współpraca z zachodnimi podmiotami ekonomicznymi była o tyle ważna o ile w skutek transformacji gospodarczej kraje postkomunistyczne doświadczały przejściowego kryzysu i upadku wcześniejszych systemów ekonomicznych, czego częścią składową było również zaprzestanie kooperacji w ramach Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, działającej w latach 1949-1991. Dokonano też zmiany koncepcji ekonomicznej przyjmując paradygmat neoliberalny jako instrument transformacji. Koncentrując nadmiernie uwagę na celu, jakim była „ucieczka” od socjalizmu przyjmowano wszystkie najbardziej liberalne zasady gospodarki wolnorynkowej, nie pozwalając na jakąkolwiek ingerencję państwa. Jednocześnie zabrakło stosowanej wiedzy i kompetencji grup sprawujących władzę na temat gospodarki kapitalistycznej i zasad nią rządzących, co uniemożliwiło jej efektywne prowadzenie. Wzorcem wszelkich decyzji ekonomicznych stały się Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, których rozwój gospodarczy stał się powodem, dla którego bezkrytycznie przejmowano wszelkie płynące stamtąd trendy i rozwiązania. Środowiska polityczne nie

²²⁸ Patrz: Grosse T.G., *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2007, s. 163-178

²²⁹ Bachtler J., Downes R., Gorzelak G., *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*, Ashgate, London, 2000, s. 301-318.

²³⁰ Baudelle G., Guy C., *The peripheral areas of Western Europe and EU regional policy: prospective scenarios* [w:] Grosse T.G., *Wpływ europeizacji na kierunki procesów rozwoju w Polsce* [w:] „Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku. Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.), Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków, 2009, s.157-173

dysponowały odpowiednią wiedzą ani doświadczeniem by analizować zewnętrzne propozycje krajowych reform pod kątem ich rzeczywistej użyteczności dla naszego kraju. Dodatkowo utrudniającym cały proces czynnikiem był brak legitymizacji władzy publicznej, np. w okresie panowania koalicji PSL-SLD w latach 1993-97 i 2001-2003, które w rzeczywistości były partiami mającymi swe korzenie w nurtach socjalistycznych. Było to źródłem trudności w porozumieniu się podmiotów władzy wewnętrznej z zewnętrznymi instytucjami. Sytuację tą dodatkowo komplikowała jeszcze ingerencja władz europejskich związanych z akcesją do UE.²³¹

W konsekwencji kierunki polskiej transformacji zostały wyznaczone poprzez przyjęcie liberalnych koncepcji oraz upatrywania szans rozwojowych w inwestycjach zagranicznych. Kształtując się w tym okresie nowe stosunki geopolityczne spowodowały chęć nawiązania stosunków gospodarczych z Zachodem poprzez „przyciąganie” zagranicznych inwestorów. W związku z tym modernizację polskiej gospodarki przeprowadzono w oparciu o uproszczone metody uzależniając ją praktycznie wyłącznie od kapitału zewnętrznego oraz mechanizmów wolnorynkowych. Choć napływ tego kapitału łącznie z przyjmowaniem zagranicznych instytucji wraz z rozwiązaniami organizacyjnymi i technologicznymi wyrównał w pewnym stopniu polskie braki gospodarcze to jednak uwzględniał przede wszystkim interesy państw zachodnich, niekoniecznie przyczyniając się do rozwoju gospodarki krajowej. To powodowało również swego rodzaju zależność od podmiotów zagranicznych i konieczność podporządkowania się ich interesom. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że interesy tych podmiotów rzadko wiążą się z modernizacją krajowej gospodarki. Częściej dotyczą inwestycji na rynku walutowym i maksymalizacji zysku ich właściciela.²³²

Prowadzenie tego typu polityki gospodarczej i uzależnianie modernizacji ekonomicznej od zagranicznych inwestorów i ich środków finansowych powoduje, iż gospodarka krajowa jest wrażliwa na międzynarodowe kryzysy związane z głównie ze zmianami kursów walutowych. Pozyskanie kapitału zewnętrznego w warunkach deficytu jest na ogół znacznie droższe niż korzystanie z krajowych rezerw finansowych. Dlatego wskazanym byłoby finansowanie procesów restrukturyzacyjnych choć w części kapitałem krajowym.

System ten ma również inne słabości. Można do nich zaliczyć budowanie konkurencyjności poprzez tanie czynniki produkcji (głównie pracę) oraz stymulowanie inwestycji portfelowych. Ponadto negatywną cechą są niewielkie możliwości działania instytucji dialogu społecznego, brak związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz

²³¹ Tamże.

²³² Patrz: Staniszkis J., *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003

relatywnie mało restrykcyjne regulacje na rynku pracy.²³³ Jest to model rozwoju, który w dłuższej perspektywie ma nikłe szanse powodzenia, jako że koszty pracy w Polsce prawdopodobnie ulegną zwiększeniu zwłaszcza po przyjęciu przez nas euro, natomiast stymulowanie inwestycji portfelowych wiąże się z utrzymaniem wysokich stóp procentowych, które co do zasady zorientowane są na uzyskanie krótkookresowych korzyści. Nie ulega wątpliwości, iż zdecydowanie korzystniejszą metodą modernizacji polskiej gospodarki byłaby jej przemiana strukturalna polegająca na zwiększeniu potencjału innowacyjnego, inwestycjach w nowoczesne technologie oraz wspieraniu zasobów ludzkich i sfery badawczo-rozwojowej. Sytuację utrudnił dodatkowo brak odpowiednich instytucji odpowiedzialnych za procesy modernizacyjne, w tym krajowych instytucji finansowych oraz sterujących działaniami w zakresie polityki regionalnej. Nadmierne uzależnienie gospodarki od podmiotów zagranicznych sprawiło, iż straciła ona część swojej niezależności politycznej i ekonomicznej.²³⁴

W okresie wzmożonych trudności polskiej gospodarki tzn. w latach 2008-2009 władze krajowe w celu ich przezwyciężenia skupiły się głównie na ustabilizowaniu sytuacji na rynkach walutowych poprzez zmniejszenie kosztów obsługi kredytów zagranicznych i zrównoważenia stanu budżetu państwa.²³⁵ W tym przypadku również widoczne jest, iż większym zainteresowaniem cieszyły się rynki finansowe i zachowania zagranicznych inwestorów niż sytuacja polskiej gospodarki w tym pobudzanie popytu czy uruchamianie programów wspierających restrukturyzację przedsiębiorstw.²³⁶ Tego typu podejście było potwierdzeniem przyjętego modelu restrukturyzacji gospodarki (opartym na czynnikach i interesach zewnętrznych). Stąd też podstawowym środkiem zaradczym w sytuacji kryzysu był plan przyjęcia wspólnej waluty UE – euro, pomimo iż w trudnej sytuacji na europejskich rynkach walutowych jest to zdecydowanie bardziej ryzykowne i związane z wyższymi kosztami. Dodatkowo wymaga spełnienia postawionych przez UE podstawowych warunków, co w sytuacji kryzysu jest dodatkowym obciążeniem dla gospodarki. Jedną z podstawowych metod łagodzenia kryzysu polskiej gospodarki w omawianym okresie było obniżenie kursu złotego, co przyczyniło się do wzrostu działalności eksportowej. Ekspertci twierdzą jednak,

²³³ Grosse T.G., Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne, Zarządzanie Publiczne, 2008, nr 1, s. 69-90.

²³⁴ Grosse T.G., Wpływ europeizacji na kierunki procesów rozwoju w Polsce, [w:] "Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku" Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.), Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków, 2009, s.157-173

²³⁵ Plan Stabilności i Rozwoju, Wzmocnienie Gospodarki wobec światowego kryzysu finansowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008, pobrano z <http://www.kprm.gov.pl/>, 30 listopada 2008r.

²³⁶ Patrz: Grosse T.G., Analiza wybranych działań antykryzysowych władz publicznych na świecie. Wnioski dla prac nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2009.

iz²³⁷ w zaistniałych warunkach bardziej ekonomicznie korzystnym działaniem byłoby utrzymanie płynnego kursu walutowego i opóźnienie przyjęcia euro. Niemniej jednak podejmowane akcje były potwierdzeniem wewnętrznej spójności modelu restrukturyzacyjnego oraz zapowiadały przyszły kształt instytucjonalny kraju związany z wprowadzeniem wspólnej waluty.

Powyższe przykłady bardzo dobrze obrazują zależności hierarchiczne pomiędzy instytucjami „nowych” i „starych” państw członkowskich UE. Obejmują one w znacznym stopniu transfery gospodarcze i polityczne z silniejszych krajów do słabiej rozwiniętych. Doskonałym przykładem tego zjawiska są tzw. **kryteria z Maastricht**. Podczas dyskusji na temat europeizacji należy się nad nimi dłużej zatrzymać.

Kryteria z Maastricht określają podstawowe warunki konieczne do spełnienia przez państwa objęte derogacją w celu ich przynależności do Unii Gospodarczej i Walutowej. Aby wejść do strefy euro państwa członkowskie zobowiązane są spełnić cztery podstawowe warunki konwergencji nominalnej. Należą do nich²³⁸:

1. Kryterium stabilności cenowej – mówi ono, iż przeciętna stopa inflacji notowana na przestrzeni ostatnich 12 miesięcy, mierzona wskaźnikiem cen konsumpcyjnych nie może przekraczać poziomu 1,5 punktu procentowego ponad średnią wyliczoną na podstawie badania trzech krajów członkowskich, charakteryzujących się najniższym tempem wzrostu cen (w Raporcie o Konwergencji z roku 2008, wartość referencyjna inflacji określona została na poziomie 3,2% na podstawie badania Malty (1,5%), Holandii (1,7%) i Danii (2,0%));
2. Kryterium stabilnej sytuacji finansów publicznych – zakłada ono, iż deficyt budżetowy danego państwa członkowskiego nie może przekraczać 3% produktu krajowego brutto (PKB), natomiast jego dług publiczny nie może wynosić więcej niż 60% PKB;
3. Kryterium stabilności długoterminowych stóp procentowych – na przestrzeni 12 miesięcy przed badaniem nominalna długookresowa stopa procentowa nie może przekroczyć poziomu o 2 punkty procentowe większego niż średnia trzech państw UE o najniższym wskaźniku inflacji. Kryterium to pozwala na oszacowanie przyszłych poziomów inflacji i upewnić się czy jej obniżenie ma charakter dostatecznie trwały (w opisywanym okresie wartość tą określono na poziomie 6,5%);

²³⁷ Republic of Poland: 2009 Article IV Consultation – Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Republic of Poland, International Monetary Fund Country Report No. 09/266, August 2009, s.26

²³⁸ Pobrano z <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl> dn. 12 marca 2012 r.

4. Kryterium stabilności kursu walutowego – waluta państwa kandydującego do strefy euro musi przez okres co najmniej 2 lat uczestniczyć w mechanizmie wymiany walut ERM II (*European Exchange Rate Mechanism*). Oparty on jest na powiązaniu i usztywnieniu kursów walut krajów europejskich. W tym czasie dana waluta nie może podlegać dewaluacji względem euro a jej kurs wymiany w stosunku do wspólnego parytetu nie może odbiegać o więcej niż 15%.

Ponadto warunkiem konwergencji jest spójność prawna polegająca na zgodności ustawodawstwa krajowego z unijnym, zarówno pod względem formalnym jak również pod względem rzeczywistego stosowania rozwiązań przyjętych przez Wspólnotę. Oznacza to, iż przepisy krajowe mają być zgodne z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz ze Statutami ESBC (ang. *European System of Central Banks* – działający w ramach UE system banków, którego rdzeń stanowi Europejski Bank Centralny) oraz EBC (ang. *European Central Bank*). W szczególności mają być przestrzegane zasady dotyczące niezależności krajowych banków centralnych, poufności, integracji krajowego systemu bankowego z Eurosystemem oraz zachowania jednolitej pisowni euro.

Spełnienie wszystkich wyżej wymienionych warunków nominalnych konwergencji (w skali makroekonomicznej) jest warunkiem przystąpienia do strefy euro. Niemniej jednak nie należy zapominać o realnej konwergencji, która ostatecznie zadecyduje o rzeczywistych korzyściach i skali kosztów związanych z przyjęciem wspólnej waluty. Warunkiem jej osiągnięcia jest stworzenie mechanizmów które będą zapobiegać wystąpieniu ewentualnych szoków asymetrycznych w gospodarce będących wynikiem przyjęcia euro lub takich instrumentów, które pozwolą te skutki niwelować. Podsumowując warunkiem realnej konwergencji w strefie euro jest synchronizacja cykli koniunkturalnych poszczególnych państw, osiągnięcie zbliżonego poziomu wydajności pracy oraz PKB per capita.²³⁹

Transfer postaw i zasad polityki do nowych krajów członkowskich oprócz ogólnie narzuconych kryteriów odnosi się również do określonego postrzegania gospodarki. Kraje członkowskie zmuszone są niejako przyjąć liberalne doktryny ekonomiczne.²⁴⁰ Zgodnie z tym Polska chcąc stać się członkiem strefy euro zmuszona jest nie tylko spełnić kryteria konwergencji lecz także przejąć określone zasady ekonomiczne, które „narzucone” były już od początku procesu europeizacji. Dodatkowo istotne znaczenie ma fakt, iż wprowadzenie wspólnej waluty stymulują grupy interesów silnie zorientowane na wspieranie wymiany

²³⁹ Pobrano z <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl> dn. 12 marca 2012 r.

²⁴⁰ Dyson K. (red.), *Euro Area Entry In East-Central Europe: Paradoxical Europeanization and Cluster Convergence*, "West European Politics", 2007, vol. 30, nr 3, s. 417-442

gospodarczej na wspólnym rynku a zatem na przyjęcie tego typu modelu gospodarczego. Przyjęcie euro przyczyni się bowiem do obniżenia kosztów transakcyjnych w handlu międzynarodowym oraz wyeliminuje ryzyko kursowe. Działania w kierunku utrzymania i rozwoju przyjętego modelu polegają m.in. na przyjmowaniu nowych instytucji oraz ich wspieraniu przez najbardziej zainteresowane grupy interesów. Jest to spójne z filozofią instytucjonalizmu racjonalistycznego.²⁴¹

Dokonując podsumowania rozważań na temat europeizacji w Polsce można stwierdzić, że była ona realizowana głównie poprzez transfer instytucji ekonomicznych i modeli gospodarczych. Te procesy były stymulowane i sterowane poprzez zachodnioeuropejskie grupy interesów, korporacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe oraz władze najsilniejszych państw. W Polsce głównym i nadrzędnym celem modernizacji gospodarki było odejście od systemu socjalistycznego i układu dwubiegunowego oraz uwolnienie państw Europy Środkowo-Wschodniej od wpływów Rosji. Nastawienie na realizację tych celów powiązane z brakiem kompetencji i doświadczenia w strategicznym planowaniu polityki rozwoju sprawiło, iż polska gospodarka automatycznie przejmowała liberalne wzorce nie biorąc pod uwagę ich rzeczywistego wpływu na interesy podmiotów krajowych. Zestawienie zewnętrznych nacisków politycznych i instytucjonalnych oraz uwarunkowań lokalnych dało w efekcie określone kierunki rozwoju i modernizacji gospodarczej. System ten, podobnie jak każdy inny, opiera się na racjonalizacji procesów rozwojowych, posiada podstawy ideologiczne a także wspiera pewne grupy interesów jednocześnie osłabiając inne. Zdaniem ekspertów²⁴² było to nader uproszczone podejście i przez to niedostatecznie efektywne, opierało się bowiem na inwestycjach zagranicznych i liberalnych procesach rynkowych lekceważąc wewnętrzne czynniki wzrostu oraz strategiczne planowanie kierunków rozwoju. Europeizacja oddziałuje na podstawowe sfery gospodarki poprzez²⁴³:

- transfer europejskich instytucji (polityczny);
- wyznaczanie kierunków działań inwestycyjnych (polityki UE oraz wspieranie grup interesów będących najczęściej zagranicznymi inwestorami);
- przekazywanie środków finansowych (fundusze UE i środki inwestycyjne).

Rezultatem wprowadzenia i rozwijania takiego systemu ekonomicznego jest promowanie konkurencyjności gospodarczej głównie poprzez tanie czynniki produkcji

²⁴¹Grosse T.G. , Wpływ europeizacji na kierunki procesów rozwoju w Polsce, [w:] "Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku" Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.), Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków, 2009, s.157-173

²⁴² Tamże.

²⁴³ Tamże.

zamiast poprzez innowacyjne technologie, wspieranie sfery B+R czy też rozwój zasobów ludzkich. Mimo, iż dzięki temu ukształtował się sprawnie działający podział na europejskim rynku pracy jest on niekorzystny dla Polski ponieważ zakłada zróżnicowanie pomiędzy bogatszą i lepiej rozwiniętą Zachodnio-Północną częścią Europy oraz biedniejszym i zacofanym Południem i Wschodem.

Celem europeizacji z punktu widzenia władz krajowych było niwelowanie deficytu sfery gospodarczej.²⁴⁴ Cele integracji na poziomie europejskim były nakreślone zdecydowanie zbyt ogólnie i widoczny był brak strategicznego planowania w odniesieniu do poszczególnych regionów. Również podział władzy pomiędzy podmioty UE a podmioty krajowe był odzwierciedleniem działania w interesach określonych grup a niekoniecznie w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju. W związku z tym, mimo trafnie sformułowanych idei i zasad, proces europeizacji miał raczej na względzie maksymalizację zysku określonych podmiotów niż tworzenie nowego porządku politycznego i ekonomicznego w Europie.

W literaturze podejście do procesu europeizacji opiera się na teoriach instytucjonalizmu racjonalistycznego, co pozwala zrozumieć ideę integracji europejskiej a zarazem wyciągnąć wnioski dla Polski. Warunkiem sprawnego funkcjonowania naszego kraju w UE jest poprawne zdiagnozowanie krajowych interesów, utworzenie strategii politycznej oraz wzmacniania potencjału endogenicznego kraju i budowania konkurencyjności w oparciu o lokalne uwarunkowania.²⁴⁵ Tymczasem jednak podstawową słabością polskiej postawy wobec europeizacji jest brak umiejętności strategicznego planowania oraz diagnozowanie lokalnych potrzeb i problemów. Wyraźnie widoczny jest również brak koncepcji na europeizację rozumianą tutaj zarówno jako przemiany wewnątrz kraju jak również wywieranie wpływu na poziom centralny UE (i co się z tym wiąże pośrednio na inne kraje członkowskie). Przyczyną tego stanu rzeczy upatruje się w braku debaty publicznej, która jest warunkiem skutecznego oszacowania sytuacji lokalnej i regionalnej.²⁴⁶

Przedstawione powyżej podstawy teoretyczne i ideologiczne wyjaśniają niejako niesatysfakcjonujące skutki europeizacji i przyczyny nie osiągnięcia założonych celów (oraz będącego tego wynikiem niezadowolenia społecznego). Restrukturyzacja gospodarki kraju, pomimo, iż ostatecznie przyczyniła się do znacznego wzrostu gospodarczego opierała się na czynnikach o charakterze egzogenicznym a konkurencyjność budowana była niskimi

²⁴⁴ Miliard A., *The European Rescue of Nation State*, Routledge, London, 1992.

²⁴⁵ Grosse T. G., *Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski*, „Studia Polityczne”, 2009.

²⁴⁶ Grosse T. G., *op. cit.*, 2009.

czynnikami produkcji. Przyjęte rozwiązania i modele przypominały nieco te zastosowane w Irlandii zarówno pod względem korzyści jak i długookresowych ryzyk stosowania takiej polityki.²⁴⁷

Pomimo dochodzenia do tego typu wniosków istniejący model polityki gospodarczej trudno jest obecnie zmienić, tym bardziej, iż jego wdrażanie jest już w znacznym stopniu zaawansowane. Łatwiej jest podejmować działania mające na celu uzupełnienie dotychczas prowadzonych procesów. Tego rodzaju inicjatywą jest przyjęcie wspólnej waluty europejskiej. Do chwili obecnej ukształtował się już określony sposób myślenia, wspierania pewnych grup społecznych skutecznie realizujący przyjęty tok modernizacji. Przykładem społecznego podziału w zakresie grup interesów jest sytuacja na polskiej scenie politycznej. Od początku integracji z UE jest ona podzielona na dwa podstawowe nurty: pierwszy liberalny, popierający silnie integrację ze Wspólnotą (PO, Lewica) i drugi, socjaldemokratyczny i kwestionujący słuszność bezkrytycznego akceptowania rozwiązań UE. Zaznaczają się również wyraźnie różnice ideologiczne i światopoglądowe. Z jednej strony promowana jest nowoczesność, kosmopolityzm, otwarcie na świat a z drugiej strony ma miejsce obrona wartości narodowych, konserwatyzm oraz silne przywiązanie do historii. Zjawiska te, silnie oddziałujące na współczesną politykę i gospodarkę, są bezpośrednio związane z procesami europeizacji, która powoduje ścieranie się nowoczesnych i tradycyjnych poglądów dotyczących praktycznie wszystkich sfer gospodarki.²⁴⁸

W literaturze przedmiotu często można spotkać się z opinią, iż europeizacja wykazywała wyraźną tendencję do zapobiegania wszelkim działaniom o charakterze autorytarnym oraz nacjonalistycznym a z drugiej strony propagowała idee liberalne, związane w obroną praw człowieka oraz mniejszości narodowych. UE promuje również budowanie społeczeństwa obywatelskiego poprzez wspieranie organizacji działających na rzecz rozpowszechniania wartości europejskich oraz inicjatywy prowadzące do przyjęcia krajów postkomunistycznych do Wspólnoty (co wiąże się z ich restrukturyzacją gospodarczą i pośrednio, przyjęciem europejskich wzorców).

W związku z powyższym można wyciągnąć wnioski mówiące, iż celem europeizacji było nie tylko wspieranie integracji i wyrównywanie poziomu rozwoju na obszarze UE lecz również promowanie określonych wzorców i wartości. W tym celu wspierano określone organizacje i ugrupowania polityczne defaworyzując jednocześnie inne i traktując je jako

²⁴⁷ Grosse T.G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej, Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

²⁴⁸ Grosse T. G., op. cit., 2009.

zagrożenie dla demokracji i integracji europejskiej. W Polsce często ruchy o charakterze prawicowym kwestionowały słusność integracji z UE broniąc narodowych wartości i zasad katolickich, przez co były niejednokrotnie zwalczane przez zwolenników europeizacji. Podobne zjawisko widoczne było w kontekście prowadzenia reform rynkowych. Instytucje unijne wyraźnie promowały prywatyzację, liberalizację i integrację z państwami zachodnimi tłumiąc tendencje protekcyjnistyczne i idee ingerencji państwa w gospodarkę.²⁴⁹

Biorąc pod uwagę wszelkie powyższe rozważania i przytaczane przykłady można jednoznacznie stwierdzić, iż proces europeizacji ukształtował w dużym stopniu polską scenę polityczną i publiczną debatę. W opinii ekspertów propagowana i wdrażana demokracja w krajach postkomunistycznych przyczyniła się bezpośrednio do wprowadzenia tam idei liberalnych i przeprowadzenia stosownych reform w tym kierunku.²⁵⁰

²⁴⁹ Patrz: Orenstein M., Out-liberalizing the EU: pension privatization in Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy*, 2008, vol 15, nr 6, s. 899-917

²⁵⁰ Tamże, s. 905

5 Programy operacyjne jako instrument polityki regionalnej w Polsce.

5.1 Fundusze strukturalne – lata 2004-2006.

5.1.1 Podstawy programowania okresu 2004-2006.

Od dnia 1 maja 2004 roku Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, co równocześnie oznaczało, iż ma zapewniony dostęp do wachlarza instrumentów pomocy udzielanej przez Wspólnotę. Wiązało się to również ze zwiększeniem możliwości rozwojowych Polski zarówno pod względem gospodarczym jak i społecznym. Celom tym mają służyć fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności, których Polska stała się największym, spośród dziesięciu przyjętych krajów, Beneficjentem.

Pierwszy okres programowania w Polsce przypadł na lata 2004-2006. W tym okresie czasu przyznano również pierwszą pulę środków pomocowych. Dokumentem, który regulował wszelkie kwestie związane z dostępem Polski do środków z funduszy strukturalnych był Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR). Został on zdefiniowany Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 roku²⁵¹ jako „dokument określający cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym wspierane cele rozwoju regionalnego, oraz sposoby ich osiągania w okresie zgodnym z okresem programowania obejmującym lata 2004-2006”.

Jest to kompleksowy dokument regulujący zasady funkcjonowania Polski w pierwszym okresie członkostwa w Unii Europejskiej oraz zapewniający spójność działań sektorowych, horyzontalnych oraz regionalnych. Służą one realizacji nadrzędnego celu określonego w NPR jako „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia, poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym”.²⁵²

Narodowy Plan Rozwoju jest dokumentem, który szczegółowo wyznacza kierunki działań oraz wysokość środków przeznaczonych na wsparcie polityki regionalnej z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Podmiotami odpowiedzialnymi za negocjacje w ramach tych kwestii są Rząd RP oraz Komisja Europejska. NPR, będący dokumentem strategicznym, przedstawiany jest do akceptacji przez Komisję Europejską, która ostatecznie

²⁵¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju Dz. U. 2004, nr 116, poz. 1206 wraz z późniejszymi zmianami oraz Dz. U. 2006, Nr 149, poz. 1074.

²⁵² Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Warszawa, styczeń 2003.

zatwierdza go jako tzw. Postawy Wsparcia Wspólnoty (PWW). W ramach tak sformułowanego dokumentu zdefiniowane zostały zasady wdrażania sześciu jednofunduszowych **programów operacyjnych**:

1. SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw;
2. SPO Rozwój zasobów ludzkich;
3. SPO Transport;
4. SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich;
5. SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb;
6. PO Pomoc techniczna.

oraz jednego wielofunduszowego – **Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)**. Ponadto NPR obejmował również dwie inicjatywy wspólnotowe współfinansowane z funduszy strukturalnych: **EQUAL** oraz **INTERREG**.

Zestawienie programów operacyjnych oraz inicjatyw wspólnotowych wraz ze źródłami i wielkością finansowania przedstawia tabela nr 7.

Tabela nr 7. Wydatki w ramach NPR w latach 2004-2006 w Polsce.

NAZWA	FUNDUSZ	Wartość środków (mln euro)
Programy Operacyjne		
SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw	<i>EFRR</i>	2 529,7
SPO Rozwój zasobów ludzkich	<i>EFS</i>	1 782,2
SPO Transport	<i>EFRR / Fundusz Spójności</i>	2 759,0
SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	<i>Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR)</i>	1 947,8
SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb	<i>Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIOR)</i>	330,5
PO Pomoc techniczna	<i>EFRR</i>	27,0
ZPORR	<i>EFRR / EFS</i>	4 385,2
Inicjatywy wspólnotowe		
EQUAL	<i>EFS</i>	158,9
INTERREG	<i>EFRR</i>	261,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006.

Utworzenie programów operacyjnych odzwierciedla cele określone w NPR a proporcje środków na nie przeznaczonych w ramach funduszy strukturalnych uzależnione są od możliwości każdego z programu do realizacji zadań związanych ze zwiększaniem konkurencyjności oraz spójności społeczno-gospodarczej kraju. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 wyznacza pięć najważniejszych kierunków rozwoju Polski:

I. Oś rozwoju – Wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw

Jest ona realizowana w ramach SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw. Głównym jej celem jest podnoszenie konkurencyjności gospodarki oraz zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego. Środki finansowe w ramach programu przeznaczone są w głównej mierze na wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie zwiększania ich innowacyjności produktowej i technologicznej. Działania w ramach tej osi finansowane są z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego a wartość środków pochodzących z funduszu to 1,3 mld euro.

II. Oś rozwoju – Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia.

Realizowana jest poprzez SPO Rozwój Zasobów Ludzkich oraz Inicjatywę Wspólnotową EQUAL. Działania w ramach tej osi koncentrują się wokół rynku pracy oraz podnoszenia jakości zasobów ludzkich poprzez edukację oraz kształcenie ustawiczne. Skierowane są również na podnoszenie konkurencyjności, przedsiębiorczości i zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw, które są warunkiem zwiększenia możliwości zatrudnienia pracowników na europejskim rynku pracy. Środki finansowe pochodzą z Europejskiego Funduszu Społecznego i wynoszą 1,4 mld euro.

III. Oś rozwoju – Tworzenie warunków dla zwiększania poziomu inwestycji, promowania zrównoważonego rozwoju i spójności przestrzennej.

Oś trzecia wdrażana jest poprzez SPO Transport. W ramach tego programu realizowane są dwa najważniejsze cele. Pierwszy związany jest z rozbudową i modernizacją istniejącej infrastruktury drogowej oraz kolejowej. W dalszym ciągu obejmuje on działania dotyczące inwestycji w infrastrukturę portów lotniczych oraz morskich. Drugim celem programu jest finansowanie inwestycji w infrastrukturę związaną z ochroną środowiska przyrodniczego. W ramach programu rozdysponowywane są środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 627,2 mln euro.

IV. Oś rozwoju – Przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie, rozwój obszarów wiejskich.

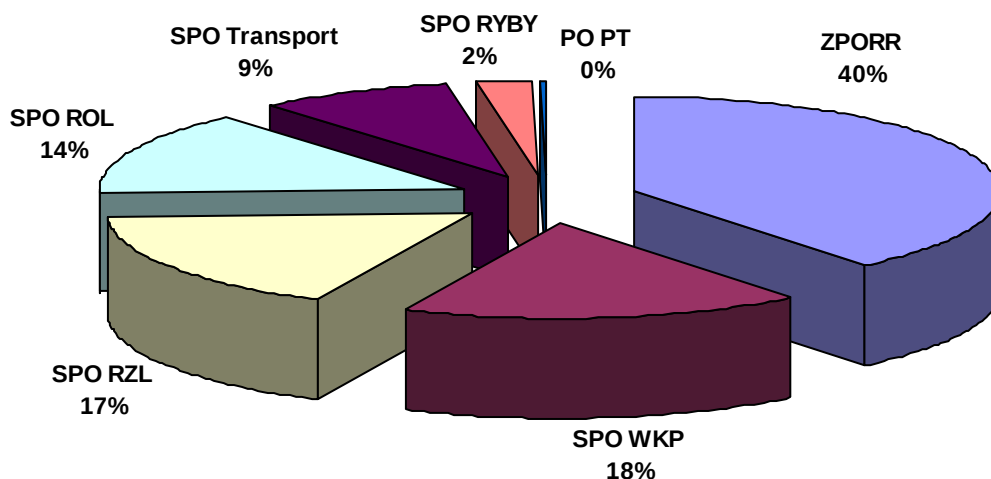
Inwestycja w ramach tej osi realizowane są poprzez SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich oraz SPO

Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb. Działania mają na celu przede wszystkim modernizację i restrukturyzację rolnictwa oraz rybołówstwa w Polsce oraz rozwój obszarów wiejskich i uzależnionych od rybołówstwa. Działania w ramach czwartej osi wdrażane są zgodnie z zasadami Wspólnej Polityki Rolnej, której nadrzędnym zadaniem jest podniesienie konkurencyjności polskiego rolnictwa w skali europejskiej oraz podniesienie standardów cywilizacyjnych mieszkańców obszarów wiejskich. Inwestycje w ramach wyżej wymienionych programów współfinansowane są ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (ponad 1 mld euro) oraz Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa (178,6 mln euro).

V. Oś rozwoju – Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów.

Ostatnia oś jest realizowana poprzez Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Jej celem jest wspieranie procesu rozwoju oraz modernizacji wszystkich sektorów gospodarki oraz grup społecznych. Działania skoncentrowane są głównie na wspieraniu i budowaniu konkurencyjności poszczególnych regionów oraz zapobieganiu marginalizacji społecznej oraz gospodarczej obszarów dotkniętych zjawiskami restrukturyzacji (upadające gałęzie przemysłu, dominacja rolnictwa). Inwestycje dotyczą przede wszystkim modernizacji infrastruktury, rozwoju zasobów ludzkich oraz budowania współpracy międzyregionalnej. Finansowanie tych działań następuje w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (2,7 mld euro) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (360 mln euro).

Rysunek nr 5. Podział środków NPR 2004-2006 w ramach Programów Operacyjnych (środki UE)



Źródło: opracowanie własne na podstawie NPR 2004-2006.

5.1.2 Programy finansowania

5.1.2.1 Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) na lata 2004-2006 jest jednym z siedmiu programów operacyjnych wdrażanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006. Realizuje on zarówno cele określone w NPR jak również te wyznaczone przez kierunki polityki rozwoju regionalnego w Polsce. W najbardziej ogólnym ujęciu zadaniem ZPORR jest podnoszenie konkurencyjności regionów Polski oraz zapobieganie marginalizacji obszarów znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji społecznej lub gospodarczej. Cel ten określony został również w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (NSRR)²⁵³ i służyć ma zwiększeniu spójności ekonomicznej, terytorialnej oraz społecznej kraju oraz integracji z Unią Europejską.

W celu zapewnienia realizacji zadań wyznaczonych przez NSRR w ramach ZPORR sformułowane zostały cztery priorytety a w ramach każdego z nich wyodrębnione określone działania²⁵⁴:

Priorytet I – Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów.

Na ten priorytet przeznaczono największą ilość środków w ramach Programu (2,4 mld euro). W jego ramach wyodrębniono sześć działań, których celem jest zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionu z punktu widzenia inwestorów oraz innych podmiotów prowadzących wszelkiego rodzaju działalność.

Priorytet 2 – Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach.

Celem drugiego Priorytetu jest przede wszystkim umożliwienie dostosowania się społeczeństwa do zmieniających się warunków m.in. na rynkach pracy. Obszary, na które zwrócono największą uwagę to głównie tereny wiejskie oraz regiony dotknięte restrukturyzacją przemysłu. Na ten cel przeznaczono ok. 25% wszystkich środków ZPORR. W ramach sześciu działań wyodrębnionych w ramach Priorytetu 2 realizowano w głównej mierze szkolenia, działania z zakresu doradztwa personalnego oraz praktyki zawodowe.

Priorytet 3 – Rozwój lokalny.

Wsparcie w ramach trzeciego priorytetu skierowane jest w głównej mierze na poprawę jakości infrastruktury na obszarach zdegradowanych oraz na stymulowanie drobnej przedsiębiorczości. Łącznie na te działania zostało przeznaczonych ok. 20% środków ZPORR.

²⁵³ Uchwała Nr 105 z dnia 28 grudnia 2000r. w sprawie przyjęcia przez Radę Ministrów Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006.

²⁵⁴ ZPORR 2004-2006

Priorytet 4 – Pomoc techniczna.

Priorytet czwarty różni się zasadniczo od trzech poprzednich. Jego celem jest zapewnienie środków finansowych instytucjom zaangażowanym we wdrażanie ZPORR w tym na: zatrudnienie pracowników, szkolenia, zakup i instalację sprzętu komputerowego, przeprowadzenie oceny, monitorowania, kontroli wdrażania środków w ramach programu oraz zapewnienie właściwej informacji i promocji ZPORR. Na ten cel przeznaczono mniej niż 1% środków w ramach programu (27,5 mln euro).

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego współfinansowany był z dwóch funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) (Priorytet 1 i 3) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) (Priorytet 2). EFRR stanowi ok. 87% środków, natomiast EFS – 13%. Ponadto w ramach ZPORR wykorzystywane były również środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz z budżetu centralnego a także środki prywatne.

Szczegółowy podział środków w ramach ZPORR przedstawia tabela nr 8.

5.1.2.2 Sektorowy Program Operacyjny Transport (SPOT).

Program SPOT realizował cele określone w Podstawach Wsparcia Wspólnoty (PWW) na lata 2004-2006. Określał kierunki działań, obszary priorytetowe oraz środki finansowe przeznaczone na rozwój i modernizację sektora transportu. Program został zaakceptowany przez Komisję Europejską w dniu 29 czerwca 2004 roku.

SPO Transport współfinansowany był w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). W ramach pojedynczego projektu dofinansowanie obejmowało maksymalnie 75% kosztów całkowitych. Pozostała część wydatków pokrywana była ze środków krajowych.

W ramach Programu wyodrębnione zostały trzy Priorytety:

- I. Zrównoważony gałęziowo rozwój transportu.
- II. Bezpieczniejsza infrastruktura drogowa.
- III. Pomoc techniczna.

Szczegółowy podział środków pomiędzy Działania oraz opis Działań w ramach Priorytetów został opisany w dokumencie o nazwie *Uzupełnienie SPO Transport*. Realizacja Programu w województwie łódzkim zostanie przybliżona w kolejnym rozdziale.

Tabela nr 8. Podział środków finansowych w ramach ZPORR na lata 2004-2006 (w euro w cenach bieżących).

PRIORYTET	Publiczne								Prywatne
	ogółem	Wkład wspólnotowy			Krajowy wkład publiczny				
		ogółem	EFRR	EFS	ogółem	budżet państwa	JST	inne	
1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	2 462 020 369	1 762 567 948	1 762 567 948		699 452 421	69 830 039	629 622 382		50 297 474
2. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach	598 655 517	438 469 535		438 469 535	160 185 982	160 185 982			14 003 097
3. Rozwój lokalny	970 031 043	727 523 283	727 523 283		242 507 760	108 302 038	134 205 722		81 904 490
4. Pomoc techniczna.	53 220 003	39 910 003	39 910 003		13 310 000	7 810 000	5 500 000		
ZPORR	4 083 926 932	2 968 470 769	2 530 001 234	438 469 535	1 115 456 163	346 128 059	769 328 104		146 205 061

źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznika do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (poz. 1745) (ZPORR)

5.1.2.3 Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw.

SPO WKP na lata 2004-2006 znany jest również pod hasłem Unia dla przedsiębiorczych „Program Konkurencyjność”. Jest to jeden z kluczowych dokumentów przygotowanych przez władze krajowe, określający na podstawie NPR 2004-2006 sposoby wykorzystania funduszu strukturalnych po przystąpieniu Polski do UE.

SPO WKP uwzględniając zasoby sfery naukowo-badawczej oraz potencjał innowacyjny, zwłaszcza w zakresie technologii informatycznych oraz nowoczesnych metod ochrony środowiska określa szczegółowo cele, priorytety, działania oraz środki finansowe przeznaczone na wspieranie przedsiębiorczości oraz innowacyjności ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

Szczegółowy podział środków oraz opis działań w ramach Priorytetów określa Uzupełnienie Programu a opis wdrażania na obszarze województwa łódzkiego przybliżony zostanie w następnym rozdziale.

5.1.2.4 Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich.

Podstawowym celem SPO RZL jest: *„budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy”*

Program miał za zadanie przyczyniać się do rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy oraz przedsiębiorczości. Rozwój gospodarczy osiągnięty był poprzez wzrost zatrudnienia oraz osiągnięcie spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym oraz przestrzennym na obszarze UE na poziomie krajowym oraz regionalnym.

W ramach SPO RZL wyróżnione zostały trzy Priorytety:

Priorytet 1: Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej.

Celem Działania było wzmocnienie potencjału instytucjonalnego systemu obsługi rynku pracy, pomocy społecznej oraz wszelkich instytucji działających na rzecz rynku pracy. Działanie jest skierowane również na wsparcie osób bezrobotnych oraz tzw. grup podwyższonego ryzyka. Dodatkowym celem jest wyrównywanie szans kobiet w dostępie do rynku pracy i zatrudnienia.

Priorytet 2 – Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy.

Głównym założeniem stojącym u podstaw Priorytetu 2 jest twierdzenie, iż system edukacyjny powinien pozwalać osobom w każdym wieku zdobyć wykształcenie potrzebne do efektywnego funkcjonowania na rynku pracy. W związku z tym podstawowym celem działania jest zwiększenie dostępu do edukacji oraz poprawa jej jakości. Podkreśla się również

wagę włączenia w proces edukacyjny technologii informacyjnych oraz komunikacyjnych. Ponadto w ramach Priorytetu realizowane są zadania polegające na podnoszeniu kwalifikacji pracowników, podnoszenie wiedzy w zakresie przedsiębiorczości oraz upowszechnianie elastycznych form zatrudnienia. Dodatkowym celem jest podnoszenie jakości pracy administracji publicznej poprzez prowadzenie odpowiednich szkoleń.

Priorytet 3 – Pomoc techniczna.

Głównym celem tego Priorytetu (podobnie jak w innych programach operacyjnych) jest wspieranie instytucji zaangażowanych we wspieranie SPO RZL, tak aby mogły efektywnie i zgodnie z politykami wspólnotowymi zarządzać środkami z funduszy strukturalnych.

5.1.2.5 Sektorowy Program Operacyjny pt. Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich.

SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich określa strategię i podstawowe kierunki rozwoju rolnictwa oraz obszarów wiejskich.

Źródłem finansowania programu były środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie – Sekcja Orientacji (EAGGF), budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz środki prywatne.

Dokonując analizy sytuacji na obszarach wiejskich oraz w sektorze rolno-spożywczym ustalono, iż SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich miał za zadanie realizować cel określony w NPR 2004-2006 pn.: Restrukturyzacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich.

Działania zaplanowane w ramach Programu służyły realizacji dwóch celów strategicznych (zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) 1257/99):

- I. **Poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej** – będący najważniejszym celem rozwoju polskiego rolnictwa oraz przetwórstwa żywności w pierwszych latach integracji z UE.
- II. **Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich** – jest on realizowany również poprzez Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz inne programy operacyjne w ramach NPR 2004-2006.

5.1.2.6 Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb 2004-2006.

Nadrzędnymi celami Programu jest racjonalna gospodarka żywymi zasobami mórz, poprawa efektywności rybołówstwa oraz podniesienie jego konkurencyjności. Produkty rybołówstwa, hodowli ryb oraz przetwórstwa rybnego powinny odpowiadać potrzebom

krajowym pod względem ceny i jakości jak również powinny być konkurencyjne na rynku międzynarodowym.

W ramach Programu wyszczególniono następujące Priorytety:

- Priorytet 1. Dostosowanie nakładu podstawowego do zasobów.
- Priorytet 2. Odnowa i modernizacja floty rybackiej.
- Priorytet 3. Ochrona i rozwój zasobów wodnych, chów i hodowla, rybacka infrastruktura portowa, przetwórstwo i rynek rybny, rybołówstwo śródlądowe.
- Priorytet 4. Inne działania.
- Priorytet 5. Pomoc techniczna.

5.1.2.7 Inicjatywa EQUAL.

Inicjatywa wspólnotowa EQUAL realizowana była od roku 2001 w 25 krajach Unii Europejskiej. Środki finansowe pochodziły z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz z budżetów państw wdrażających tą inicjatywę.

Inicjatywa EQUAL jest częścią strategii realizowanej przez Unię Europejską polegającej na zapewnieniu zwiększenia liczby lepszych miejsc pracy oraz ułatwieniu dostępu do nich. Ponadto podstawowym celem EQUAL jest opracowanie oraz wdrożenie nowych sposobów zapobiegania dyskryminacji na rynku pracy z powodu: płci, pochodzenia rasowego, etnicznego, wyznania, przekonań, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej. Działania te prowadzone są zarówno na rzecz osób zatrudnionych jak i poszukujących pracy.

Działania realizowane w ramach PIW EQUAL są uzupełnieniem inicjatyw podejmowanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Cele PIW EQUAL uwzględnione będą również w okresie programowania 2007-2013, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Całkowity budżet programu EQUAL na lata 2004-2006 wynosił 178,53 mln euro, z czego 75% (134 mln euro) stanowi wkład Europejskiego Funduszu Społecznego, natomiast pozostałe 25% pochodzi z budżetu państwa (44,53 mln euro).

5.1.2.8 Inicjatywa INTERREG III.

Głównym celem inicjatywy INTERREG III, współfinansowanej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) jest wspieranie działań z zakresu współpracy przygranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej zarówno wzdłuż granic wewnętrznych jak i zewnętrznych Unii Europejskiej.

INTERREG III podzielony został na następujące, trzy komponenty:

Komponent A: współpraca przygraniczna.

Polega on na wspieraniu współpracy władz publicznych na obszarach przygranicznych w celu rozwijania na tych obszarach ośrodków gospodarczych i społecznych poprzez realizację zarówno projektów infrastrukturalnych jak również tzw. „miękkich”.

Komponent B – współpraca transnarodowa.

Oznacza on współpracę podmiotów publicznych krajowych, regionalnych oraz lokalnych działających na obszarze paneuropejskim, której celem jest zapewnienie zrównoważonego oraz skoordynowanego rozwoju przestrzennego. W ramach tego komponentu realizowane były zadania polegające na przygotowaniu regionów do wdrożenia projektów infrastrukturalnych oraz na sporządzeniu strategii rozwoju przestrzennego o zasięgu międzynarodowym. Prowadzone były również działania z zakresu ochrony środowiska oraz społeczeństwa informacyjnego. Większa część projektów miała charakter „miękki” i ich zadaniem było przygotowanie do realizacji inwestycji infrastrukturalnych w ramach krajowych oraz regionalnych programów operacyjnych.

Komponent C – współpraca międzyregionalna.

Jest to współpraca w skali europejskiej mająca na celu wspieranie powiązań sieciowych w ramach prowadzonych polityk regionalnych, promowanie systemowych metod rozwiązywania problemów, wymiany informacji oraz doświadczeń dotyczących rozwoju regionalnego oraz polityki spójności.

Tabela nr 9. Podział środków w ramach INTERREG III dla Polski w latach 2004-2006.

Komponent	Alokacja (mln euro)	Udział
Komponent A	177,09	80%
Komponent B	30,99	14%
Komponent C	13,28	6%
RAZEM	221,36	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pobranych z www.funduszestrukturalne.gov.pl.

5.2 Fundusze strukturalne – lata 2007-2013.

Lata 2007-2013 wyznaczyły kolejny okres wdrażania funduszy przyznanych Polsce z Unii Europejskiej. Głównym celem stało się wspieranie rozwoju poszczególnych regionów kraju, kapitału ludzkiego oraz zbliżenie poziomu życia mieszkańców do poziomu życia na obszarze UE. Obok spójności o charakterze ekonomicznym, niezwykle istotna stała się

również spójność terytorialna, która oznacza równomierny rozwój całego terytorium Unii Europejskiej zarówno pod względem infrastruktury, działalności człowieka oraz równych szans. Nadrzędnym celem polityki rozwoju regionalnego stało się stymulowanie atrakcyjności oraz innowacyjności regionów a także wspieranie edukacji oraz kształcenia.

Istotną różnicą wobec okresu programowania 2004-2006 stało się ograniczenie liczby funduszy strukturalnych z czterech do dwóch:

1. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)
2. Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

W zakresie zarządzania środkami UE nastąpiła istotna decentralizacja tego procesu. Znalazło to odzwierciedlenie w utworzeniu, oprócz programów krajowych, **16 Regionalnych Programów Operacyjnych** dla każdego z województw. Zastąpiły one, działający w okresie 2004-2006 Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). ZPORR był programem zarządzanym na szczeblu centralnym, natomiast jego wdrażanie miało charakter zdecydowanie regionalny. Regionalne Programy Operacyjne są zarówno zarządzane jak i wdrażane na szczeblu regionalnym przez Urzędy Marszałkowskie poszczególnych województw. Ich zadaniem jest (podobnie jak w przypadku ZPORR) wspieranie infrastruktury transportowej, społecznej, ochrony środowiska, społeczeństwa informacyjnego oraz rewitalizacji obszarów miejskich. Najwięcej środków w ramach RPO zostało przeznaczonych na infrastrukturę transportową (ok. 27% całkowitej alokacji).

W okresie programowania 2004-2006 środki wspierające przedsiębiorczość udzielane były w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP). W okresie 2007-2013, działania mające na celu stymulowanie działalności gospodarczej realizowane były w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, gdzie w każdym województwie wydzielono przynajmniej jeden Priorytet przeznaczony dla przedsiębiorców. Oprócz środków pochodzących z RPO, podmioty gospodarcze miały również możliwość uzyskać dofinansowanie do prowadzonej działalności w ramach **Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG)**, który był programem o zasięgu krajowym.

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) został w perspektywie finansowej 2007-2013 zastąpiony **Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki (POKL)**. Jego celem, tak jak w przypadku SPO RZL, jest wspieranie zasobów ludzkich w regionach poprzez szkolenia, edukację, kształcenie ustawiczne, pomoc w podejmowaniu działalności gospodarczej. Zakres POKL był jednak znacznie szerszy niż SPO RZL, ponieważ oprócz wsparcia sensu strico zasobów ludzkich, miał na celu również usprawnienie działania

administracji publicznej, poprawę jakości opieki zdrowotnej, systemu edukacji oraz wspieranie wszelkiego typu inicjatyw społecznych.

Ważne miejsce w tym okresie programowania zajmowały kwestie związane z ochroną środowiska oraz tworzeniem infrastruktury o charakterze ponadregionalnym. W celu realizacji tych zadań utworzony został **Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIŚ)**. W okresie 2004-2006 nie istniał odpowiednik tego programu. Inwestycje z zakresu ochrony środowiska oraz infrastruktury mogły być realizowane w ramach ZPORR lub Sektorowego programu Operacyjnego Transport (SPOT).

W okresie 2007-2013 utworzony został zupełnie nowy instrument pomocy – **Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW)**. Jego celem jest wspieranie województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, świętokrzyskiego oraz podkarpackiego ze względu na ich wyjątkowo niski stopień rozwoju społeczno-gospodarczego. Dzięki temu znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji regiony Polski mogą oprócz programów regionalnych oraz krajowych dodatkowo uzyskać dofinansowanie w ramach programu przeznaczonego specjalnie na ich wspieranie.

Zarówno w okresie 2004-2006 jak i 2007-2013 uruchomione zostało dodatkowe narzędzie wspierające wdrażanie funduszy UE – **Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT)**. Jego zadaniem jest udzielanie pomocy instytucjom zaangażowanym we wdrażanie krajowych oraz regionalnych programów operacyjnych. W ramach PO PT finansowane mogą być działania związane z zatrudnianiem nowych pracowników, działania informacyjno-promocyjne oraz szkoleniowe.

Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO ROL) został w okresie 2007-2013 zastąpiony **Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)**. Jego celem było wspieranie rozwoju i modernizacji sektora rolnictwa i obszarów wiejskich. Zmianie uległo również źródło finansowania tego typu inwestycji. O ile w latach 2004-2006 środki finansowe pochodziły z funduszy strukturalnych o tyle obecnie tworzą je fundusze Wspólnej Polityki Rolnej.

Podobnie jak w sektorze rolnictwa zmiany nastąpiły w zakresie rozwoju rybołówstwa i rybactwa w Polsce. Istniejący wcześniej Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa przestał istnieć w roku 2007 i zastąpił go Europejski Fundusz Rybacki, będący instrumentem Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Ponadto w latach 2007-2013 został utworzony **Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i nadbrzeżnych**

Obszarów Rybackich 2007-2013, który za zadanie ma również zwiększenie efektywności i konkurencyjności polskiego rybołówstwa.

Modyfikacjom uległy również typy inicjatyw wspólnotowych, których źródłem finansowania nie są fundusze strukturalne ale inne środki , o których decyduje Komisja Europejska. Dotychczasowe inicjatywy: INTERREG III, URBAN II, EQUAL oraz LEADER+ przestały istnieć a ich cele zostały objęte w odpowiednich programach operacyjnych. W okresie 2007-2013 funkcjonowały inicjatywy: **Jessica**, **Jeremie** oraz **Jaspers**.

Tabela nr 10. Programy operacyjne w perspektywie finansowej 2004-2006 oraz 2007-2013.

Programy Operacyjne w Polsce	
2004-2006	2007-2013
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)	16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO)
Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP)	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG)
Sektorowy program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL)	Program operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)
Sektorowy Program Operacyjny Transport (SPOT)	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIŚ)
Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2004-2006 (PO PT)	Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007-2013 (PO PT)
Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO ROL)	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)
Sektorowy program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb (SPO Ryby)	Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013

Źródło: opracowanie własne.

Istotne zmiany miały miejsce również w zakresie dokumentów programowych. Najważniejsze dokumenty określające zasady wdrażania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w latach 2004-2006 takie jak: Narodowy Plan Rozwoju oraz Podstawy Wsparcia Wspólnoty zostały zastąpione przez **Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015** oraz **Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia** znane również pod nazwą **Narodowej Strategii Spójności**.

6 Europeizacja polityki regionalnej w województwie łódzkim

Niniejszy rozdział składa się z dwu głównych części. W pierwszej z nich badaniu zostały poddane dokumenty oraz procedury służące programowaniu, konstruowaniu strategii oraz wdrażaniu polityki rozwoju regionalnego w województwie łódzkim.

Druga część służy analizie skuteczności i efektywności prowadzonej polityki rozwoju regionalnego w naszym województwie z punktu widzenia jej ostatecznych odbiorców. Aby ocenić te zjawiska opracowana została ankieta pozwalająca na uzyskanie informacji o subkiedywnych odczuciach respondentów. Została ona rozdysponowana wśród potencjalnych oraz faktycznych Beneficjentów funduszy europejskich realizujących lub zamierzających realizować projekt przy współfinansowaniu unijnym. Ich opinia jako bezpośrednich uczestników procesu wdrażania polityki rozwoju regionalnego pozwoliła na wskazanie słabych i silnych stron łódzkiej europeizacji oraz zdiagnozowane największych jej wyzwań na nadchodzące lata.

W poprzednich rozdziałach pracy zostały dość szeroko opisane zmiany jakie miały miejsce na obszarze zarówno Unii Europejskiej jak również naszego kraju oraz województwa w zakresie polityki rozwoju regionalnego. Są one bezpośrednim efektem procesu europeizacji zarówno odgórnej (narzuconej niejako przez instytucje centralne Unii Europejskiej) jak również horyzontalnej oraz związanej z procesem uczenia się i przejmowania dobrych praktyk. Ogromna większość zaistniałych zmian wynika z konstrukcji zasad polityki regionalnej, które zostały szerzej opisane w rozdziale trzecim. O ile jednak zasady generalne dotyczą głównie struktur centralnych czyli procedur stosowanych na szczeblu UE o tyle zasady organizacji, finansowania oraz oceny oddziałują bezpośrednio na kraje członkowskie „zmuszając” je do dokonywania modyfikacji wewnętrznych systemów będących warunkiem koniecznym przynależności do Wspólnoty a co za tym idzie do otrzymywania środków z funduszy Unii Europejskiej.

Europeizacja w Polsce przebiegała i nadal przebiega niejako dwutorowo. Wynika to z faktu, iż proces europeizacji są to zarówno zmiany „wymuszone” przez nadrzędne podmioty (w tym przypadku najczęściej Komisję Europejską) jak również dobrowolnie przejmowane trendy oraz mody zaczerpnięte z praktyki państw wysoko rozwiniętych. Polska chcąc dostosować się do struktur europejskich oraz dorównać innym państwom członkowskim (zwłaszcza krajom Europy zachodniej) jest świadoma konieczności adaptowania nowych

rozwiązań pozwalających na szybszy lub efektywniejszy rozwój zgodny z powszechnie przyjętymi normami.

Europeizacja odgórna przyjęła w Polsce formę zmian o charakterze:

- administracyjnym (podział na województwa, powiaty, gminy zgodny z NUTS);
- prawnym (przyjmowanie nowych aktów prawnych dostosowanych do prawa Unii Europejskiej oraz regulujących prowadzenie polityki regionalnej);
- instytucjonalnym (stworzenie nowych oraz restrukturyzacja istniejących instytucji w celu efektywnego wdrażania polityki regionalnej);
- społecznym (konieczność zwiększania świadomości społecznej nt. funduszy europejskich poprzez wymogi dotyczące informacji i promocji).

Ponadto europeizacja wywarła szereg zmian społecznych o charakterze światopoglądowym, które choć przyjmowane dobrowolnie mają duże znaczenie dla rozwoju regionów oraz jakości życia mieszkańców terytorium. Niektóre z tych zmian były wprowadzone zapoczątkowane regulacjami unijnymi, niemniej jednak miało to na celu ukształtowanie określonego podejścia i skierowania uwagi mieszkańców na kwestie związane z:

- ochroną środowiska;
- kształtowaniem postaw ekologicznych;
- promocją kształcenia (w tym kształcenia ustawicznego);
- przestrzeganiem zasady równych szans (w tym zapobieganiu dyskryminacji rasowej itd.);
- dostosowaniem infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych;
- wdrażaniem polityki zarządzania jakością (również w instytucjach publicznych).

Niniejszy rozdział zostanie poświęcony przedstawieniu poszczególnych przykładów obrazujących zmiany, będące skutkiem europeizacji w województwie łódzkim. Ukazany będzie również proces zmian pomiędzy kolejnymi okresami programowania, jako że jest on dowodem uczenia się Polski bazującego na doświadczeniu we wdrażaniu polityki regionalnej od momentu wstąpienia do struktur europejskich. Znaczna część przykładów będzie bazowała na projektach realizowanych w ramach funduszy strukturalnych UE w latach 2004-2006 oraz 2007-2013. Jest to, według mojej opinii, najlepszy sposób ukazania praktycznego wdrażania zasad polityki regionalnej, jako że żadna inwestycja nie może być współfinansowana ze środków UE jeśli w jakikolwiek sposób narusza przyjęte uregulowania oraz kryteria oceny. Fundusze strukturalne są niezwykle efektywnym narzędziem „wymuszania” stosowania przepisów, norm i zasad kreowanych przez UE, jako że kraj członkowski (lub Beneficjent ostateczny funduszy) musi spełnić szereg warunków, by otrzymać dofinansowanie oraz

wykorzystać środki zgodnie z ich przeznaczeniem. Istnieje szeroki katalog wykluczeń oraz obwarowań w wykorzystywaniu funduszy UE, który również na przestrzeni lat ulegał znacznym modyfikacjom na skutek nieefektywnego wykorzystywania środków. Stąd też wydaje się, iż analiza projektów da odpowiedź na pytanie na ile zmienia się krajowa oraz regionalna rzeczywistość społeczno-gospodarcza na skutek prowadzenia europejskiej polityki gospodarczej.

6.1 Obszary europeizacji polityki regionalnej w Polsce i województwie łódzkim.

6.1.1 Wymiar polityczny.

6.1.1.1 Programowanie rozwoju regionalnego.

Programowanie rozwoju regionalnego oznacza, mówiąc w najprostszy sposób, iż rozwój ten nie może przebiegać w sposób przypadkowy i incydentalny ale musi być oparty o długookresowe strategie i plany obejmujące cały kraj lub poszczególne jego części. Tego rodzaju plany mają najczęściej postać dokumentów strategicznych a obowiązek ich tworzenia spoczywa na podmiotach władzy centralnej lub samorządowej. Najważniejszym dokumentem określającym plany rozwojowe Polski przed wstąpieniem do Wspólnoty Europejskiej była *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2001-2006* (NSRR).

W chwili obecnej trwają dalsze prace nad tworzeniem dokumentów programowych obejmujących perspektywę finansową 2014-2020.

Aktualna reforma polityk współfinansowanych z budżetu UE oparta jest na założeniu ściślejszej koordynacji polityk UE z krajowymi oraz wzmacnianiu współzależności wybranych dziedzin interwencji publicznej. Europejski system programowania oraz wykonania budżetu UE ulega zatem zasadniczym zmianom. Z uwagi na przekrojowy charakter Polityki Spójności (PS) oraz wagę finansową w budżecie UE, została ona zaliczona do czołowych nośników tej reformy.²⁵⁵

Fundamentalną zmianą w stosunku do obecnej perspektywy finansowania jest wprowadzenie wspólnych przepisów dla wszystkich instrumentów finansowych ww. polityk, wprowadzających mechanizmy wspólnego planowania i programowania oraz monitorowania i ewaluacji, jak również jednolite podejście do koncentracji w zakresie realizacji celów tematycznych, zorientowanych na rezultaty oraz zarządzania i kontroli²⁵⁶.

²⁵⁵ Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE 2014-2020, Informacja dla Rady Ministrów przekazana do wiadomości członkom Rady Ministrów w dniu 7 maja 2012 roku, MRR, Warszawa, 2012.

²⁵⁶ Tamże.

Pierwsza **Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2000** została przyjęta uchwałą nr XXIII/286/2000 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 września 2000 r.

Strategia rozwoju jako ogólna wizja miała charakter długookresowy bez ściśle określonego horyzontu czasowego. Przedstawiała uwarunkowania oraz określała podstawowe cele i kierunki rozwoju województwa łódzkiego. Była podstawą do opracowania szczegółowych programów rozwoju poszczególnych dziedzin (np. infrastruktury technicznej, rozwoju kultury, nauki, polityki ekologicznej, itp.), strategicznych z punktu widzenia funkcjonowania i rozwoju całego województwa²⁵⁷.

Nowa sytuacja społeczno-gospodarcza, stale zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne rozwoju województwa, w szczególności przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, jak również prace nad dokumentami strategicznymi na szczeblu krajowym (Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013, Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia 2007-2013) sprawiły, że uchwalona przez Sejmik Województwa Łódzkiego w roku 2000 Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego wymagała aktualizacji.

W listopadzie 2004 roku Zarząd Województwa Łódzkiego przyjął Założenia Aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego do roku 2020. Jednocześnie został powołany przez Marszałka Województwa Zespół Roboczy do opracowania aktualizacji strategii rozwoju województwa łódzkiego, której horyzont czasowy określono wstępnie do roku 2020.

Aktualizacja Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego, dokonana została w oparciu o zapisy Strategii Lizbońskiej, wytycznych Unii Europejskiej zawartych w III Raporcie Kohezyjnym, oraz w oparciu o dokumenty krajowe takie jak Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 i sektorowe dokumenty strategiczne. Najważniejszym dokumentem będącym podstawą aktualizacji przygotowanym na poziomie regionu była diagnoza województwa łódzkiego, opracowana na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi przez zespół naukowców z Uniwersytetu Łódzkiego. Na podstawie tych dokumentów opracowany został „Wstępny projekt Aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007 – 2020”, który został skierowany do konsultacji społecznych.

Proces konsultacji objął przedstawicieli samorządu terytorialnego, administracji publicznej, przedsiębiorców, środowisko akademickie, organizacje pozarządowe. Przeprowadzono również konsultacje z województwami sąsiadującymi. Ostatnim etapem

²⁵⁷www.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/bip/bip/urzedmarszalkowski/programy/strategiawojewodztwalodzkiego/strategia_wojewodztwa_lodzkiego_2000 z dn. 20.05.2013r.

przygotowania „Aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007-2020” było opracowanie prognozy oddziaływania strategii na środowisko.

31 stycznia 2006 roku Sejmik Województwa Łódzkiego uchwałą Nr LI/865/2006 roku przyjął **Strategię Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007-2020**, która jest podstawowym dokumentem strategicznym wytyczający kierunki rozwoju województwa łódzkiego aż do roku 2020²⁵⁸.

Wizja, jako punkt docelowy rozwoju województwa łódzkiego w roku 2020, przedstawia region jako²⁵⁹:

- otwarty na świat z wykształconym i aktywnym społeczeństwem,
- konkurencyjnej gospodarki otwartej na współpracę międzynarodową,
- dostępny i posiadający własną tożsamość kulturową i gospodarczą.

Misja to zwięzłe i realistyczne sformułowanie filozofii, celów i zasad rozwoju regionalnego, uwzględniające identyfikację podstawowych problemów oraz wyniki przeprowadzonej wcześniej analizy strategicznej. Jest to zarówno deklaracja intencji władz, dotycząca rozwoju województwa, jak również czytelna informacja dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w jego rozwój. Misja motywuje i inspirowa ludzi do wspólnej pracy w odpowiednim kierunku. Szczególna rola w realizacji zapisów strategii spoczywa na Samorządzie Województwa Łódzkiego, który spaja wszystkie podmioty realizujące zapisy strategii. Aktualny stan województwa przedstawiony w diagnozie oraz przewidywane zmiany warunków zewnętrznych skłaniają do zaproponowania następującej misji regionu²⁶⁰: *„Podniesienie atrakcyjności województwa łódzkiego w strukturze regionalnej Polski i Europy jako regionu sprzyjającego zamieszkaniu i gospodarce przy dążeniu do budowy wewnętrznej spójności i zachowaniu różnorodności jego miejsc”*.

Programowanie rozwoju regionalnego znajduje swój wyraz również w konstruowaniu Programów Operacyjnych, które są podstawowym narzędziem służącym do redystrybucji środków pochodzących z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności przyznawanych Polsce w kolejnych okresach programowania przez Unię Europejską. Programy Operacyjne zostały dokładniej opisane w poprzednim rozdziale, jednak należałoby tutaj pokrótce opisać mechanizmy ich działania.

Programy Operacyjne Rozwoju Regionalnego mogą przybierać formę programów krajowych lub regionalnych. W poszczególnych przypadkach pojedynczy program może

²⁵⁸ http://www.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/bip/bip/urzymarszalkowski/programy/strategiawojewodztwa_lodzkiego/strategia_rozwoju_wojewodztwa_lodzkiego_na_lata_2007-2020 z dn. 20.05.2013

²⁵⁹ Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2007-2020, s. 13

²⁶⁰ Tamże, s. 14

składać się zarówno z komponentów o charakterze krajowym oraz regionalnym (Program Operacyjny Kapitał Ludzki).

Programy Operacyjne są konstruowane w oparciu o dokumenty strategiczne. W latach 2004-2006 były to tzw. Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW), natomiast w latach 2007-2013 Narodowa Strategia Spójności. Programy składają się z osi priorytetowych, które pokrywają się z celami wyznaczonymi przez dokumenty strategiczne. Osi priorytetowe wyznaczają najważniejsze zadania do sfinansowania ze środków UE, które najlepiej przyczynią się do rozwoju danego regionu lub całego kraju. Stąd do najważniejszych z nich należą inwestycje w:

- infrastrukturę drogową, kolejową, lotniczą;
- ochronę środowiska;
- MŚP;
- sferę badawczo-rozwojową B+R;
- innowacyjność i przedsiębiorczość;
- informatyzację i dostęp do usług online;
- kształcenie i edukację;
- eliminację wykluczenia społecznego;
- kulturę i dziedzictwo narodowe;
- ochronę zdrowia;
- pomoc społeczną;
- promocję regionu.

Warto jednocześnie podkreślić, iż zadaniem programów krajowych (np. POIŚ, POIG) jest finansowanie inwestycji o znaczeniu ponadregionalnym tzn. podmiotów działających na poziomie krajowym, realizujących projekty o dużej wartości (najczęściej powyżej 20 mln PLN), natomiast w ramach programów regionalnych (Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego, regionalny komponent POKL) współfinansowane są projekty relatywnie mniejsze, mające znaczenie głównie dla rozwoju danego regionu a co za tym idzie, realizowane na obszarze danego województwa. Aby uniemożliwić finansowanie tej samej inwestycji z dwu programów operacyjnych (tzw. podwójne finansowanie) stworzone zostało narzędzie zwane linią demarkacyjną, które wyraźnie określa kryteria przyznawania dotacji w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Zazwyczaj są to kryteria kosztowe lub terytorialne. Przykładem tego jest finansowanie inwestycji w odnawialne źródła energii. Projekty o wartości nieprzekraczającej 20 mln PLN finansowane są z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013, natomiast te, których wartość

całkowita jest wyższa niż 20 mln PLN mogą ubiegać się o dotację z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

6.1.1.2 *Zgodność polityki regionalnej z politykami wspólnotowymi.*

Europeizacja polityki regionalnej m.in. w województwie łódzkim przejawia się również w wymogach zgodności wszystkich realizowanych przedsięwzięć (zwłaszcza współfinansowanych ze środków europejskich) z politykami horyzontalnymi „narzuconymi” przez Wspólnotę. Jest to warunkiem refundacji części środków. Jakakolwiek niezgodność z jedną lub kilkoma z nich może skutkować cofnięciem dotacji lub koniecznością zwrotu środków wraz z narosłymi odsetkami. Wyróżnia się cztery podstawowe „polityki” wspólnotowe:

- polityka wolnej konkurencji;
- polityka równości szans;
- polityka zgodności z prawem zamówień publicznych;
- polityka ochrony środowiska.

W dokumentach programowych tworzonych na potrzeby prowadzenia polityki regionalnej w Polsce często pojawia się również polityka społeczeństwa informacyjnego, której wymiar regionalny został uwzględniony w strategiach rozwoju oraz w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013. Podobnie jak we wcześniejszych podrozdziałach do ukazania praktycznego stosowania tej zasady posłużymy się przykładem RPO WŁ, pomimo iż wszystkie programy, zarówno regionalne jak i krajowe muszą pozostawać w zgodności z wymienionymi politykami horyzontalnymi UE.

RPO WŁ poprzez określenie głównych celów rozwoju województwa realizuje ideę strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej. Tym samym wspierane przedsięwzięcia powinny w jak najwyższym stopniu urzeczywistniać zasady polityki horyzontalnej, które dotyczą zrównoważonego rozwoju środowiskowego, zamówień publicznych, równości szans oraz technologii informacji i komunikacji

Zrównoważony rozwój środowiskowy

Mając na uwadze fakt, iż przedsięwzięcia skierowane na wzrost gospodarczy mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla środowiska oraz to, że infrastruktura ochrony środowiska w województwie łódzkim nie jest rozwinięta w stopniu wystarczającym i adekwatnym do występujących w tym zakresie potrzeb, w RPO WŁ został położony szczególny nacisk na kwestie środowiskowe. Znajduje to wyraz przede wszystkim w wyodrębnieniu osi priorytetowej II Ochrona środowiska, zapobieganie zagrożeniom i energetyka. Projekty

zgłaszane w jej ramach, poprzez pozytywne oddziaływanie na otoczenie, mają przyczyniać się do poprawy stanu środowiska naturalnego oraz w konsekwencji doprowadzić do wzrostu konkurencyjności ekologicznej obszaru województwa łódzkiego. Efekt ten mają przynieść inwestycje w ramach gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami komunalnymi i odpadami z sektora gospodarczego. Przewiduje się tu także wsparcie umożliwiające rozwój edukacji ekologicznej oraz innych form kształtowania prośrodowiskowych postaw mieszkańców województwa (kampanie promocyjne i informacyjne). Kluczową kwestią dla RPO WŁ jest również zapobieganie powodziom i podtopieniom, przystosowanie do zmian klimatycznych oraz łagodzenie skutków tych negatywnych zjawisk. Wymienione przedsięwzięcia realizowane były ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb ochrony środowiska naturalnego. Wsparcie umożliwiło ponadto szeroko pojętą ochronę przyrody, w tym między innymi zachowanie różnorodności gatunkowej i drożności korytarzy ekologicznych oraz ochronę siedlisk. W ramach tej osi priorytetowej szczególnie korzystny wpływ na środowisko miało wsparcie projektów dotyczących odnawialnych źródeł energii wpływając także na osiąganie celów polityki ekologicznej i energetycznej państwa zapisanych w polityce ekologicznej państwa. Racjonalne użytkowanie energii, promocja rozwiązań opartych na niskim wykorzystaniu węgla oraz łagodzenie i przystosowywanie się do zmian klimatycznych (np. użycie bio-gazu z WWTP i składowisk odpadów; oszczędność energii przy budowie i modernizacji, inwestycje związane z wydajnością energetyczną oraz wykorzystywanie odnawialnych źródeł w produkcji i dystrybucji ogrzewania dla dzielnic, zrównoważona gospodarka przestrzenna odnosząca się do efektów zmian klimatycznych, jak np. unikanie budowy obiektów na obszarach zagrożonych powodzią, standardy budowlane biorące pod uwagę elastyczność wobec ekstremalnych warunków pogodowych, itp.) były brane pod uwagę przy przygotowywaniu, wybieraniu i realizacji projektów. Zasada ta była horyzontalnie stosowana we wszystkich stosownych osiach priorytetowych w całym RPO WŁ. Wdrażanie wymiaru środowiskowego zrównoważonego rozwoju na poziomie RPO WŁ wspierane mogło być poprzez m.in. następujące działania:

- promocję włączania do projektów rozwiązań przyjaznych środowisku oraz wykorzystujących odnawialne źródła energii,
- organizowanie warsztatów szkoleniowych dla potencjalnych beneficjentów,
- dyżury ekspertów, którzy na życzenie beneficjentów będą dokonywać wstępnej oceny projektu pod kątem zgodności ze środowiskowymi dyrektywami unijnymi.

Projekty współfinansowane w ramach programu operacyjnego musiały być w pełni zgodne z postanowieniami dyrektyw OOŚ (ocena oddziaływania na środowisko), siedliskowej

i ptasiej. W fazie wyboru projektów zostały zastosowane odpowiednie kryteria kwalifikacyjne celem zagwarantowania, że projekty spełniają wymagania nakreślone przez powyżej wymienione dyrektywy. Współfinansowanie projektów, które negatywnie oddziałują na potencjalne obszary Natura 2000 (tzn. te obszary, które w opinii Komisji Europejskiej powinny zostać wyznaczone 1 maja 2004 roku, ale nie zostały wyznaczone przez Polskę), nie było dozwolone.

Technologie informacji i komunikacji (ICT)

Zgodnie ze strategią zrównoważonego rozwoju RPO WŁ kładło nacisk na rozwój technologii informacji i komunikacji. Wyrazem tego było wyodrębnienie osobnej osi priorytetowej IV Społeczeństwo informacyjne. Projekty realizowane w ramach tej osi priorytetowej miały na celu umożliwienie rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Zakładało się tu więc tworzenie „platform e-usług publicznych”, dzięki którym system administracji publicznej miał stać się bardziej efektywny i przyjazny dla szerokiego grona mieszkańców. Obok administracji publicznej proces informatyzacji miał także objąć obszary innych usług, co łącznie przyczyniło się do podniesienia standardu życia w województwie łódzkim. Są to przede wszystkim sektory ochrony zdrowia, edukacji, policji, straży pożarnej, ratownictwa drogowego oraz medycznego. Obok przedsięwzięć polegających na tworzeniu podstaw infrastrukturalnych do funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego wsparcie otrzymały także przedsięwzięcia służące niwelowaniu różnic w zakresie dostępności i możliwości wykorzystania ICT na obszarze województwa. Poprzez możliwość wsparcia dla MŚP w zakresie usług i aplikacji, nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne rozprzestrzeniły się nie tylko w ramach sfery użyteczności publicznej, ale także poza nią, w sektorze prywatnym. Rozwój ICT widoczny był w szczególności w ramach projektów realizowanych w osi priorytetowej III Gospodarka, innowacyjność, przedsiębiorczość, osi priorytetowej IV Społeczeństwo informacyjne oraz innych.

Równość szans

Równe prawa i szanse we wszystkich obszarach gospodarki i życia społecznego są warunkiem osiągnięcia zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego. Kwestie równości szans były brane pod uwagę podczas opracowania programu i zostały uwzględnione na każdym etapie cyklu opracowania i realizacji programu. Projekty wdrażane w ramach RPO WŁ powinny były uwzględniać zróżnicowane potrzeby różnych grup społecznych, w szczególności osób niepełnosprawnych oraz tych, które są zagrożone marginalizacją społeczną. W związku z tym realizacja zasady równych szans była monitorowana począwszy od złożenia wniosku, poprzez proces oceny, podejmowania decyzji i realizacji projektu po

etap ewaluacji. Wnioski aplikacyjne, które zawierały elementy dyskryminacyjne pod względem płci lub dostępu dla osób niepełnosprawnych były odrzucane.

Polityka konkurencyjności

Instytucja Zarządzająca zapewniła, że zamówienia publiczne, w tym udzielone koncesje, związane z projektami finansowanymi z pomocy Funduszy Strukturalnych są zgodne z Dyrektywą 2004/17/WE, 2004/18/WE, Rozporządzeniem WE nr 1564/2005 lub stosownymi postanowieniami Traktatu. Ponadto dla realizacji określonej strategii każde wsparcie stanowiące pomoc publiczną przyznane w ramach RPO WŁ, było zgodne z przepisami o charakterze proceduralnym i materialnym dotyczącymi zasad udzielania tej pomocy, obowiązującymi w momencie przyznania wsparcia. Dodatkowo projekty generujące dochód były zgodne z zapisami art. 55 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 każdy z realizowanych projektów musi być wyraźnie zgodny z politykami horyzontalnymi. Beneficjenci ubiegający się o dofinansowanie podczas wypełniania wniosku o przyznanie dotacji każdorazowo deklarują, że ich inwestycja nie wpłynie niekorzystnie na żaden z wymienionych obszarów. W dokumentach aplikacyjnych znajdują się wyodrębnione punkty, gdzie projektodawca opisuje zgodność projektu z politykami wspólnoty. W instrukcji wypełniania wniosku aplikacyjnego zostały one zdefiniowane w sposób następujący :

Zgodność projektu z polityką zrównoważonego rozwoju środowiskowego

Jednym z głównych celów funduszy unijnych jest propagowanie zrównoważonego rozwoju oraz ochrona i poprawa jakości środowiska. Zgodnie z ustawodawstwem Unii Europejskiej wsparcie z funduszy strukturalnych nie może być udzielone na projekty prowadzące do degradacji lub znacznego pogorszenia stanu środowiska. Wnioskodawca określa charakter projektu w odniesieniu do kwestii zgodności z polityką zrównoważonego rozwoju środowiskowego poprzez postawienie znaku „x” w odpowiedniej rubryce oraz podaje uzasadnienie swojego wyboru.

Zgodność projektu z polityką równych szans

Wszystkie projekty realizowane w ramach RPO WŁ powinny dążyć do realizacji zasady równości mężczyzn i kobiet oraz zapobiegać wszelkiej dyskryminacji na poszczególnych etapach wdrażania. Wnioskodawca określa charakter projektu w odniesieniu do kwestii realizacji polityki równych szans, poprzez postawienie znaku „x” w odpowiedniej rubryce oraz podaje uzasadnienie swego wyboru.

Zgodność projektu z polityką społeczeństwa informacyjnego

Upowszechnianie technik informacji i komunikacji w gospodarce Unii Europejskiej stanowi główny czynnik podniesienia wydajności i konkurencyjności regionów, sprzyja także reorganizacji metod produkcji oraz powstawaniu nowych rodzajów usług dla przedsiębiorstw i indywidualnych odbiorców. Rozwój społeczeństwa informacyjnego oznacza m.in. powszechny dostęp do podstawowego zakresu technik informacji i komunikacji, zdolność przetwarzania danych, kompatybilność i zdolność współpracy. Wnioskodawca określa charakter projektu w odniesieniu do kwestii polityki społeczeństwa informacyjnego, poprzez postawienie znaku „x” w odpowiedniej rubryce oraz podaje uzasadnienie swego wyboru.

Zgodność projektu z polityką konkurencji i zamówień publicznych

Wszystkie projekty realizowane w ramach RPO WŁ muszą być zgodne z przepisami wspólnotowymi i krajowymi regulującymi kwestie konkurencji i zamówień publicznych. Wnioskodawca określa charakter projektu w odniesieniu do kwestii zgodności projektu z polityką konkurencji i zamówień publicznych poprzez postawienie znaku „x” w odpowiedniej rubryce oraz podaje uzasadnienie swego wyboru.

6.1.1.3 Administracja i instytucje.

Europeizacja polityki rozwoju regionalnego wiąże się z koniecznością zaangażowania licznej grupy podmiotów i instytucji w proces podejmowania decyzji dotyczących programowania oraz wdrażania polityki rozwoju regionalnego na danym terytorium. Działania skierowane na wspieranie rozwoju regionalnego nie powinny znajdować się w kompetencjach jednej, czy też kilku centralnych instytucji. Jako, że prowadzone inicjatywy dotyczą ogółu społeczeństwa władze europejskie podkreślają konieczność zaangażowania wszystkich zainteresowanych podmiotów w proces decyzyjny. Jak również wcześniej zaznaczono tego typu partnerstwo ma charakter albo decyzyjny (dotyczący przeważnie instytucji reprezentujących różne gałęzie i sfery gospodarki) i polega na opiniowaniu inicjatyw przez różne podmioty szczebla centralnego i regionalnego jak również charakter konsultacyjny, który ma zdecydowanie mniej sformalizowaną formę i koncentruje się na prowadzeniu konsultacji społecznych podczas konstruowania dokumentów strategicznych oraz programów.

Europeizacja typu odgórnego oraz szereg nowych obowiązków oraz wymogów związanych z członkostwem w Unii Europejskiej doprowadziły (oprócz nowego podziału administracyjnego) do utworzenia szeregu nowych instytucji oraz restrukturyzacji istniejących w celu lepszego dopasowania struktury do nowych zadań.

Bezpośrednim efektem decentralizacji polityki regionalnej było włączenie władzy samorządowej w proces wdrażania działań z zakresu rozwoju regionalnego. Zdecydowanie najwięcej zadań było i jest związanych z redystrybucją środków finansowych pochodzących z funduszy Unii Europejskiej: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (w głównej mierze). W latach 2004-2006 znaczna część wdrażania funduszy w województwach powierzona była Urzędowi Marszałkowskiemu oraz Urzędowi Wojewódzkiemu.

Analizując jako przykład Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (wdrażany w latach 2004-2006) warto podkreślić, iż zarządzaniem tym programem odbywało się na poziomie krajowym, natomiast jego wdrażanie na poziomie regionalnym.

Rolę Instytucji Zarządzającej na szczeblu krajowym pełnił Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialny za skuteczność i prawidłowość zarządzania i wdrażania programu operacyjnego.

Instytucjami zaangażowanymi w realizację ZPORR na szczeblu regionalnym były:

- Urzędy Marszałkowskie (Instytucje Uczestniczące we wdrażaniu ZPORR oraz Instytucje Wdrażające),
- Wojewódzkie Urzędy Pracy (Instytucje Wdrażające),
- Urzędy Wojewódzkie (Instytucje Pośredniczące w zarządzaniu programem).

Wdrażanie ZPORR w kraju było nadzorowane przez Komitet Monitorujący ZPORR, a w każdym z województw przez Podkomitet Monitorujący komponent regionalny ZPORR.

W województwie łódzkim podział kompetencji we wdrażaniu ZPORR wyglądał następująco:

- I. Łódzki Urząd Wojewódzki – Instytucja Pośrednicząca we wdrażaniu ZPORR
- II. Urząd Marszałkowski w Łodzi – Instytucja Uczestnicząca w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR
- III. Wojewódzki Urząd Pracy – Instytucja Wdrażająca Działania w ramach Priorytetu II - Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach (Działanie 2.1; 2.3; 2.4) związane bezpośrednio z rynkiem pracy oraz reorientacją zawodową.
- IV. Regionalne Centrum Polityki Społecznej – Instytucja Wdrażająca Działanie 2.2. ZPORR Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne.
- V. Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego – Instytucja Wdrażająca Działanie 2.5 ZPORR Promocja przedsiębiorczości oraz 3.4. Mikroprzedsiębiorstwa.

W latach 2007-2013 system wdrażania uległ znaczącym zmianom, ze względu na stworzenie nowych reguł, zasad i wytycznych w zakresie polityki regionalnej oraz, zgodnie z

zasadą programowania, nowych programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy UE. Zasadniczą zmianą w finansowaniu programów operacyjnych było wprowadzenie zasady „jeden program-jeden fundusz”, co w praktyce oznaczało, iż każdy z programów finansowany był przez tylko jeden fundusz strukturalny. Stanowiło to odmianę w stosunku to ZPORR, który finansowany był z dwu funduszy UE : EFRR i EFS.

Za zarządzanie rozwojem regionalnym kraju odpowiedzialne było nadal Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, niemniej jednak na szczeblu regionalnym również powstały Instytucje Zarządzające sprawujące nadzór nad Regionalnymi Programami Operacyjnymi, tj, programami stworzonymi przez władze samorządowe nakierowane na specyficzne potrzeby i cele rozwojowe poszczególnych województw.

W województwie łódzkim za część zadań z zakresu rozwoju regionalnego odpowiedzialny był nadal Urząd Marszałkowski, z tym, że o ile w okresie programowania 2004-2006 całość kompetencji należała do Departamentu Polityki Regionalnej, o tyle w latach 2007-2013 powstały odrębne komórki organizacyjne przyporządkowane do programów operacyjnych tj. Departament ds. Regionalnego Programu Operacyjnego oraz Departament ds. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Stały się one Instytucjami Wdrażającymi poszczególne programy operacyjne. Dodatkowo utworzono tzw. Instytucje Wdrażające II stopnia. W przypadku Regionalnego Programu Operacyjnego było to Centrum Obsługi Przedsiębiorcy, odpowiedzialne za wdrażanie Działań III Osi Priorytetowej dedykowanej przedsiębiorcom, natomiast w przypadku POKL zadania IW II zostały przekazane Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy w Łodzi. WUP zajął się wdrażaniem działań z zakresu rynku pracy oraz inicjowania działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne.

RPO WŁ oraz POKL były programami, które charakteryzowały się wyraźnym wymiarem regionalnym, jednakże zarówno programy krajowe takie jak Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka oraz Program Infrastruktura i Środowisko były wdrażane na szczeblu regionalnym przez odpowiednio dobrane instytucje takie jak Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego (POIG) oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (POIŚ). Niemniej jednak w dalszych rozważaniach skupimy się głównie na Regionalnym Programie Operacyjnym oraz (w mniejszym stopniu) na Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, jako że są one bezpośrednio dedykowane poszczególnym województwom i odzwierciedlają ich indywidualną politykę rozwoju regionalnego.

Podczas realizacji RPO WŁ (dotyczy to również innych programów operacyjnych) powołany został Komitet Monitorujący RPO WŁ, będący organem nadzorującym oraz opiniującym wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego.

Komitet Monitorujący ma za zadanie m.in. włączyć w proces decyzyjny oraz wdrażania RPO WŁ przedstawicieli różnych środowisk oraz instytucji gospodarczych, naukowych, społecznych itd. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wskazało precyzyjnie jak należy konstruować skład KM RPO w każdym z województw.

6.1.1.4 Standardy w instytucjach.

Europeizacja polityki regionalnej pociągnęła za sobą również liczne zmiany systemów zarządzania instytucjami publicznymi. Pojawiły się nowe wytyczne i standardy, które podmioty zobowiązane są spełnić zwłaszcza wówczas, gdy ich działania związane są ze wdrażaniem programów operacyjnych lub współfinansowaniem ze środków UE. Przykładem tego typu modyfikacji są zmiany zarządzania w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego, jako że w naszym regionie, jest to podmiot zdecydowanie najsilniej zaangażowany w koordynację polityki rozwoju regionalnego oraz co za tym idzie, ściśle zobowiązany do przestrzegania wymogów narzucanych przez władze wspólnotowe.

Od początku prowadzenia zeuropeizowanej polityki regionalnej w UMWŁ wprowadzono szereg zmian. Jedną z nich był system zarządzania jakością. Jest to system kierowania Urzędem i jego nadzorowania w odniesieniu do jakości. W urzędzie system ten jest zgodny z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2009 i został on certyfikowany w sierpniu 2009 roku przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. System zarządzania obejmuje realizację zadań publicznych wynikających z obowiązujących przepisów prawa i przyjętego Uchwałą ZWŁ Regulaminu Organizacyjnego oraz świadczenie usług administracyjnych. Założeniem wdrożonego systemu jest potrzeba ciągłego rozwoju i doskonalenia, prowadzącego do wzrostu skuteczności i efektywności procesów.

Zostało określonych osiem zasad zarządzania jakością, na których opiera się system zarządzania jakością funkcjonujący w urzędzie. Ich stosowanie ma za zadanie ułatwienie kierownictwu doskonalenie systemu zarządzania. Zaliczamy do nich²⁶¹:

1. orientację na klienta – w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego stosowana jest ta zasada poprzez prowadzenie badań zadowolenia Klienta przez poszczególne KO-UM (komórki organizacyjne) mające kontakt z klientem zewnętrznym, zgodnie z Procedurą badania i monitorowania zadowolenia klienta w Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi. Warto zaznaczyć, że badania zadowolenia klienta urzędu jako dostawcy usług monopolistycznych, prowadzone jest w większości przypadków w celu zwiększenia zaufania klientów do urzędu. W celu

²⁶¹ Informacje Wydziału ds. Systemu Zarządzania, Departament Organizacyjny UMWŁ.

spełnienia wymagań Klientów urząd powinien się doskonalić wykorzystując informacje zwrotne otrzymane od klientów.

2. przywództwo – zasada ta polega m.in. na:

- opracowaniu i zakomunikowaniu wizji i misji istnienia urzędu, zawartych w Strategii Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi na lata 2009 - 2015,
- ustalaniu mierzalnych celów m.in. dla zidentyfikowanych procesów,
- uświadamianiu znaczenia wymagań Klientów urzędu,
- określeniu wzorców zachowań i budowaniu kultury organizacyjnej urzędu,
- zapewnieniu edukacji i szkoleń pracownikom urzędu,
- przejrzystym ustalaniu zadań, uprawnień i odpowiedzialności, oraz stosowanie partnerstwa w kontaktach z podlegającymi pracownikami,
- ustanowieniu efektywnych kanałów komunikacji.

3. zaangażowanie ludzi – na tę zasadę bezpośrednio wpływa zasada przywództwa, dzięki której zwiększa się zaangażowanie pracowników urzędu. Zaangażowaniu pracowników sprzyja otwarta komunikacja (nie zawsze formalna) między kierownictwem a pracownikami, m.in. poprzez stosowanie okresowych ocen pracowników. Przejawem angażowania pracowników jest dostarczanie im satysfakcji z wykonywanej pracy poprzez przydzielanie zadań, które są stosowne do umiejętności i posiadanych kompetencji. Należy pamiętać, że pracownicy mający kontakt z klientem są wizytówką urzędu.

4. podejście procesowe – zasada przejawia się poprzez zidentyfikowanie (również na bieżąco) procesów realizowanych w urzędzie i włączenie ich do architektury procesów. Ponadto dla każdego zidentyfikowanego procesu określone zostały powiązania z innymi procesami (modele powiązań) oraz sposoby monitorowania i mierzenia tych procesów (w stosunku do procesów mających wpływ na spełnienie wymagań Klientów urzędu). Główne założenia podejścia procesowego w urzędzie zawarte zostały w metodyce podejścia procesowego.

5. podejście systemowe do zarządzania – przejawia się ono w budowaniu struktury urzędu w sposób pozwalający bardziej efektywnie osiągać założone cele; zrozumieniu zależności między zidentyfikowanymi procesami; stałym doskonaleniu systemu w oparciu o pomiary i ocenę; lepszym zrozumieniu ról i odpowiedzialności niezbędnych do osiągnięcia celów.

6. ciągłe doskonalenie;

7. podejmowanie decyzji na podstawie faktów– podejmowane decyzje powinny opierać się na wcześniejszych badaniach i analizach. W tym celu określa się dane wejściowe niezbędne do podejmowania decyzji (wyniki raportów). Powinny zostać określone metody gromadzenia oraz analizowania uzyskanych danych. W celu zapewnienia dostępności oraz wiarygodności danych określone powinny być metody częstotliwości pomiarów. Należy stosować takie środki przekazywania uzyskanych informacji aby potrzebne informacje docierały do pracowników w pożądanym czasie. Możliwe powinno być wykazanie, że zbierane dane są analizowane i wykorzystywane do podejmowania decyzji.
8. wzajemne korzystne powiązania z dostawcami – polega to na stawianiu wymagań, ale i na współpracy z dostawcami. Dbanie o jakość nabywanych wyrobów i usług.

Kolejną istotną zmianą było wprowadzenie przez Marszałka Województwa Łódzkiego Kodeksu Etyki Pracownika Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi.

Kodeks Etyki Pracownika Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi ma na celu zebranie istniejących zapisów odnoszących się do wartości, zasad i standardów, którymi powinien kierować się pracownik urzędu podczas wykonywania obowiązków służbowych. Ponadto jego rolą jest także wspieranie pracowników urzędu w prawidłowym wypełnianiu wyznaczonych wartości, zasad i standardów, a także informowanie opinii publicznej o wartościach, zasadach i standardach postępowania przyjętych w naszym urzędzie. Dodatkową przesłanką do stworzenia w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego Kodeksu Etyki były także prace związane z wdrożeniem w urzędzie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, według wymagań standardu wydanego przez Krajową Izbę Gospodarczą i Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A.²⁶².

Kodeks Etyki zawiera szczegółowo opisane 7 zasad, którymi w swojej pracy powinni się kierować pracownicy urzędu i są nimi²⁶³:

- zasada praworządności;
- zasada bezstronności i bezinteresowności;
- zasada uczciwości i rzetelności;
- zasada odpowiedzialności;
- zasada jawności;

²⁶² Kodeks Etyki pracownika Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, Załącznik do Zarządzenia 43/12 z dnia 6 czerwca 2012 r.

²⁶³ Tamże.

- zasada dbałości o dobre imię urzędu i jego pracowników;
- zasada uprzejmości i życzliwości w kontaktach z klientami urzędu i współpracownikami.

W związku z opisanym Kodeksem powołano również Radę ds. Etyki, która nadzoruje zgodność działania UMWŁ z Kodeksem oraz podejmuje decyzje w sprawach spornych.

6.1.2 Wymiar socjologiczny.

Europeizacja polityki regionalnej, choć posiadająca przede wszystkim charakter odgórny, oprócz zmian politycznych, instytucjonalnych i ekonomicznych zainicjowała również szereg zmian dobrowolnych, pojawiających się niejako „naturalnie” na skutek integracji ze wspólnotą europejską. Wiązały się one ze sferą społeczną i polegały na stopniowej zmianie światopoglądu oraz trendów przyjmowanych przez jej jednostki. Część z nich była wynikiem wprowadzonych wymogów. Przykładem tego jest konieczność uwzględniania aspektów środowiskowych w każdej dziedzinie życia oraz działalności gospodarczej. Choć początkowo władze UE narzuciły na państwa członkowskie konieczność przeprowadzania choćby oceny oddziaływania na środowisko odnośnie każdego z realizowanych projektów unijnych z czasem podejście prośrodowiskowe zaczęło odgrywać coraz większą rolę zarówno w polityce prowadzonej przez władze krajowe jak również w codziennym życiu obywateli. Zwracamy coraz pilniejszą uwagę na aspekty środowiskowe nie tylko dlatego, że mamy taki obowiązek lecz również dlatego, że coraz lepiej rozumiemy tego wagę. Podobnie jest z innymi zjawiskami i trendami. Początkowo wynikają one z wytycznych odgórnych a z czasem zmieniają w sposób trwały społeczne systemy wartości i punkty widzenia. Zjawisk tego typu jest bardzo wiele, poczynając od bardziej „sformalizowanych” do „luźniejszych” reguł życia społecznego. Niestety nie wszystkie z przejmowanych trendów mają charakter pozytywny. Niektóre z nich nastroczają dodatkowych trudności społeczno-gospodarczych a inne z kolei są trudne do zaakceptowania przez starsze pokolenia, które nawykły do życia w funkcjonującej przez dziesiątki lat rzeczywistości. Proces zmian jest jednak nieunikniony i jest warunkiem koniecznym postępu. O tym czy ten postęp dokonał się w sposób zadowalający czy też nie decydować będą przyszłe pokolenia. Na chwilę obecną zdania są podzielone, jako że w grę wchodzi zbyt wiele czynników i grup interesów, by można było sformułować jednoznaczny i zgodny z rzeczywistością wniosek. Poniżej przedstawiono szereg zmian, które uznawane są generalnie za pozytywne. Zilustrowano je częściowo przykładami projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej, jako że są one często przykładem inwestowania w proces zmiany społecznego stylu życia.

6.1.2.1 Społeczeństwo obywatelskie.

Przykładem ilustrującym wdrażanie idei społeczeństwa obywatelskiego w sferze polityki regionalnej jest prowadzenie podczas opracowywania dokumentów programowych na dany okres konsultacji społecznych, mających na celu zaangażowanie przedstawicieli różnych środowisk w proces wyznaczania obszarów priorytetowych i kierunków rozwoju regionu. Było tak również z przypadku opracowania na początku roku 2013 Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Łódzkiego RSI LORIS 2030. Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Łódzkiego LORIS 2030 jest to dokument strategiczny wyznaczający cele oraz kierunki rozwoju innowacyjności w regionie. Jest to jednocześnie proces w trakcie którego zmienia się świadomość na temat wagi innowacyjności mieszkańców regionu. RSI pełni również rolę diagnozy potencjału innowacyjnego podmiotów na danym obszarze oraz ich skłonności do stosowania nowoczesnych rozwiązań technologicznych a także prowadzenia współpracy i wymiany doświadczeń. Osiągnięcie założonych celów możliwe jest jedynie przy ich akceptacji przez mieszkańców regionu. W związku z tym włączono społeczności regionalne w proces tworzenia RSI poprzez zachęcanie do wypełniania ankiet oraz udziału w konsultacjach społecznych, które miały miejsce w I kwartale roku 2013.

W spotkaniu konsultacyjnym dotyczącym projektu Regionalnej Strategii Innowacji RSI 2030, które odbyło się w Łodzi w dniu 21 marca uczestniczyło ponad 100 osób. Wcześniej podobne spotkania w ramach drugiej części konsultacji przeprowadzone zostały w Brzezinach, Sieradzu, Bełchatowie i Łowiczu. Podczas posiedzeń poddany dyskusji był projekt Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Łódzkiego „LORIS 2030” autorstwa firmy Deloitte Business Consulting²⁶⁴.

Celem spotkań było zapewnienie uczestnictwa jak największej liczby osób związanych z nauką, przedsiębiorczością i instytucjami okołobiznesowymi przy tworzeniu strategii. Jej twórcom zależało na włączeniu do procesu głównych podmiotów życia gospodarczego, w tym: jednostek naukowo-badawczych, jednostek samorządu terytorialnego oraz wszystkich innych podmiotów zainteresowanych podnoszeniem poziomu innowacyjności regionu. Udział jak największej liczby reprezentantów tych instytucji, ich zaangażowanie, wykorzystanie wiedzy i doświadczenia, zapewniło, że ostateczny dokument strategii odzwierciedlał rzeczywiste potrzeby, konkretne cele i preferencje dla województwa łódzkiego.

W kontekście programowania nowego okresu wdrażania funduszy Unii Europejskiej obejmującego lata 2014-2020 w czerwcu 2013 r. Zarząd Województwa Łódzkiego rozpoczął

²⁶⁴ Informacje Departamentu ds. Przedsiębiorczości Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego.

procedurę ustalania składu Grupy roboczej ds. Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego 2014-2020. Zadaniem tej grupy będzie wspieranie procesu przygotowania nowego RPO WŁ w celu zapewnienia koordynacji i komplementarności zarówno z pozostałymi programami współfinansowanymi ze środków UE jak również w ramach poszczególnych celów tematycznych funduszy UE.

Ponownie hołdując zasadzie partnerstwa w Grupie roboczej zapewnione będzie uczestnictwo strony rządowej, samorządowej oraz partnerów społecznych i gospodarczych. Istotą stworzonego w ten sposób partnerstwa jest poszanowanie zasady wielopoziomowego sprawowania rządów, zapewnienie odpowiedzialności zainteresowanych organów za planowane interwencje oraz korzystanie z doświadczenia i wiedzy stosownych podmiotów.²⁶⁵

Poprzez informacje umieszczone na stronie internetowej RPO WŁ na lata 2007-2013 Zarząd Województwa Łódzkiego zaprosił przedstawicieli organizacji gospodarczych, organizacji pozarządowych, środowisk akademickich (reprezentujących wyższe szkoły publiczne i niepubliczne), organizacji pracowników, organizacji pracodawców, kościołów i związków wyznaniowych oraz instytucji edukacyjnych i szkoleniowych z terenu województwa łódzkiego do zgłaszania kandydatów do udziału w pracach grupy roboczej.

Kolejnym przykładem idei społeczeństwa obywatelskiego, już nieco mniej pośrednio związanym z polityką rozwoju regionalnego, jest wprowadzenie po raz pierwszy w roku 2013 budżetu obywatelskiego dla Miasta Łodzi. We wcześniejszych latach inicjowanie oraz tym bardziej realizacja inicjatyw obywatelskich były szczególnie trudne ze względu na szereg barier o charakterze proceduralnym oraz instytucjonalnym. Inicjatywa musiała początkowo przybrać postać ruchu obywatelskiego a tym celu pozyskać znaczną ilość głosów. O ile powyższe warunki zostały spełnione następowały przeszkody związane z kompetencjami oraz środkami finansowymi. O końcowym efekcie inicjatywy decydowały podmioty nadrzędne, których zasoby finansowe oraz możliwości decyzyjne często ulegały zmianom. Obecnie ta sytuacja została odwrócona i przybrała postać budżetu obywatelskiego. Zwany on jest również często budżetem partycypacyjnym i jest specjalnie wydzieloną kwotą środków finansowych z budżetu Miasta Łodzi, o którego przeznaczeniu decydują mieszkańcy miasta. W pierwszej fazie wdrażania inicjatywy obywatele mają możliwość przygotować i zgłosić propozycje zadań a w kolejnej w toku powszechnego głosowania wybrać te z nich, które zostaną zrealizowane w roku 2014.

²⁶⁵ Informacje Departamentu Polityki Regionalnej UMWŁ.

Tego typu rozwiązania, w których o części wydatków budżetowych decydują obywatele, są już z powodzeniem stosowane na całym świecie. Szacowane jest, iż o przeznaczeniu środków publicznych współdecydują obywatele ogromnej ilości miast zarówno w Ameryce Południowej i Północnej, Afryce oraz Azji. W Polsce po raz pierwszy budżet obywatelski został wprowadzony w roku 2011 w Sopocie. Łódź dołączyła do grona innowatorów w roku 2013 a jej mieszkańcom pozostawiono do rozdysponowania kwotę 20 milionów złotych, co stanowi rekord wśród polskich miast²⁶⁶.

Całkowitą kwotę podzielono na projekty lokalne oraz ogólnomiejskie. Projekty lokalne mają z założenia przyczyniać się do poprawy jakości życia mieszkańców pięciu rejonów wytyczonych na podstawie granic dawnych dzielnic tj. Bałut, Górnej, Polesia, Śródmieścia i Widzewa. Na każdy region przeznaczono 15% całkowitej ilości środków. Oprócz tego 25% kwoty przeznaczone zostało na działania, które zakresem oddziaływania obejmują całe miasto. Głosujący ma możliwość wyboru z listy projekty do realizacji we własnym rejonie a także te, które są co do zasady ponadregionalne (miejskie). Katalog projektów obejmuje różnorakie inwestycje, które z założenia leżą w kompetencjach gminy i powiatu. Obejmują one kwestie dotyczące ochrony środowiska, budowy dróg, polityki społecznej, edukacji, kultury, sportu oraz bezpieczeństwa.

6.1.2.2 *Promocja UE oraz funduszy europejskich.*

Władze Unii Europejskiej oprócz stosowania szeregu kryteriów do oceny inwestycji współfinansowanych z jej środków finansowych wprowadzają liczne wytyczne i zasady stosowane w trakcie prowadzenia polityki regionalnej przez państwa członkowskie. Jedną z nich jest obowiązek zapewnienia właściwej promocji oraz informacji w kwestii Unii Europejskiej oraz funduszy strukturalnych. O tyle, o ile na etapie realizacji i wdrażania programów operacyjnych promocja projektów oraz samego współfinansowania jest obowiązkiem instytucji lub beneficjenta tak zwiększanie świadomości społeczeństwa w zakresie kwestii związanych z UE stało się z czasem powszechnie stosowaną praktyką przez podmioty zaangażowane w prowadzenie polityki rozwoju regionalnego. Oprócz wymaganej przez dokumenty programowe promocji prowadzony jest szereg inicjatyw skierowanych na poszerzanie wiedzy obywateli w zakresie zarówno samej Unii Europejskiej jak i inwestycji współfinansowanych z funduszy UE. Działania te są skierowane na to, by przedstawiciele wszelkich grup społecznych swobodnie identyfikowali nazewnictwo, znaki graficzne oraz nomenklaturę związaną z UE oraz jej funduszami i programami operacyjnymi. Oprócz

²⁶⁶ http://budzet.dlalodzi.info/o_budziecie/ z dnia 6.11.2013 r.

upowszechniania wiedzy związanej z UE celem kampanii informacyjno-promocyjnej jest również ułatwienie dostępu do źródeł finansowania inwestycji przez podmioty „zewnętrzne” tzw. Beneficjentów ostatecznych. Instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy i programów operacyjnych UE formułują systematycznie własne strategie komunikacji, w których określają narzędzia upowszechniania informacji nt. zagadnień związanych pośrednio oraz bezpośrednio z Unią Europejską oraz grupy docelowe prowadzonych działań. Można odnieść wrażenie iż promocja oraz informacja w zakresie funduszy europejskich oraz UE nabiera coraz większego znaczenia i staje się integralną częścią prowadzonej polityki rozwoju regionalnego w kontekście społecznym. Komunikacja społeczna staje się również metodą promowania wszelakich wzorców europejskich. Jednym z jej głównych założeń jest upowszechnianie świadomości przynależności do wspólnoty europejskiej, co niejako nakłada na obywateli konieczność sprostania pewnym wymaganiom i standardom. Kładzie się wzmożony nacisk na edukowanie coraz szerszych grup społeczeństwa oraz docieranie z informacją do osób, które na co dzień nie mają możliwości uczestniczyć w działaniach bezpośrednio związanych z UE oraz jej funduszami. Łatwo bowiem może dojść do rozwarstwienia społecznego w sytuacji, gdy część osób, najczęściej młodych i aktywnych zawodowo, ma łatwy dostęp do informacji a przez to aktualną wiedzę na temat prowadzonych działań i źródeł finansowania podczas gdy druga część społeczeństwa (ludzie starsi, nieaktywni zawodowo, zagrożeni wykluczeniem społecznym) jest defaworyzowana przez co jej status społeczny ulega dalszemu pogorszeniu.

Według osób odpowiedzialnych za przygotowanie oraz wdrażanie działań informacyjno-promocyjnych ważne jest, aby wiedza dotycząca UE oraz jej mechanizmów była przekazywana społeczeństwu od możliwie najwcześniejszego etapu życia. W związku z tym podjęto szereg działań zmierzających do edukowania dzieci i młodzieży w zakresie podstawowych zagadnień związanych z UE oraz członkostwa Polski we Wspólnocie. W latach 2012-2013 z inicjatywy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego prowadzona była w województwie łódzkim akcja pn. „Młody Europejczyk”. Adresowana ona była do uczniów szkół podstawowych z terenu województwa łódzkiego. W ramach akcji zostało przeprowadzonych kilkadziesiąt „lekcji europejskich” dla uczniów klas 1-3 oraz 4-6. Lekcje były prowadzone przez pracowników Głównego Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich, którzy oprócz informacji związanych z UE przeprowadzali quizy, konkursy wiedzy o funduszach europejskich oraz unii europejskiej a także przekazywali dzieciom materiały oraz gadżety opatrzone logotypami unijnymi. Informacja przekazywana na spotkaniach obejmowała: historię UE, symbole UE (flaga, hymn, euro, dzień Unii

Europejskiej), fundusze UE, przykłady projektów współfinansowanych w ramach środków unijnych (najciekawszych w województwie łódzkim). Akcja miała szczególne znaczenie dla dzieci z obszarów wiejskich jako, że znaczna część lekcji została przeprowadzona z dala od centrów dużych miast, gdzie jest co do zasady lepszy dostęp do informacji. „Młody Europejczyk” pokazał również (wbrew oczekiwaniom), iż dzieci klas 1-6 są niekiedy silnie „zeuropeizowaną” grupą społeczną, ponieważ ich wiedza i świadomość w kwestiach europejskich była często zaskakująco obszerna.

Podobne spotkania przeprowadzone były w roku 2012 w gimnazjach województwa łódzkiego. Tutaj z uwagi na starszą grupę docelową prezentowano informacje bardziej zaawansowane często zarysowujące możliwości wspierania konkretnych przedsięwzięć w ramach funduszy unijnych (np. dla osób kończących szkołę, zamierzających uruchomić działalność gospodarczą). Ponadto poruszane były kwestie związane z prowadzeniem polityki rozwoju regionalnego w województwie łódzkim oraz w Polsce, które często wywoływały ożywioną dyskusję a argumenty uczniów świadczyły o ich rozległej wiedzy na temat Unii Europejskiej oraz członkostwa w niej Polski.

Warto również nadmienić, iż spotkania informacyjne były również prowadzone na wyższych uczelniach (Uniwersytet Łódzki, Politechnika Łódzka, Uniwersytet Medyczny), gdzie grupę docelową stanowili studenci, którzy niejednokrotnie stanowili już potencjalnych beneficjentów funduszy europejskich. Na tego typu spotkaniach prezentowane były konkretne możliwości współfinansowania inwestycji, szkoleń oraz działalności gospodarczej.

Oprócz spotkań dla młodzieży mających na celu zwiększenie ogólnej świadomości nt. Unii Europejskiej i funduszy europejskich Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego organizuje również liczne spotkania, warsztaty oraz szkolenia dla potencjalnych beneficjentów poszczególnych programów operacyjnych oraz działań. Grupami docelowymi spotkań są najczęściej: osoby po 50 roku życia, zagrożone wykluczeniem społecznym, bezrobotni, niepełnosprawni, przedsiębiorcy oraz wszyscy zainteresowani poszerzeniem swojej wiedzy nt. konkretnych zagadnień związanych z aplikowaniem o środki unijne.

Oprócz spotkań stricte informacyjnych (przeznaczonych dla konkretnych grup ludzi) organizowane są liczne akcje o charakterze promocyjnym adresowane do ogółu społeczeństwa. Największą w naszym województwie jest najprawdopodobniej Piknik Funduszy Europejskich organizowany corocznie w czerwcu przez Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego. Impreza jest całodniowa i oprócz wszelkich informacji i publikacji dotyczących Unii Europejskiej i funduszy unijnych organizowane są liczne konkursy i dodatkowe atrakcje dla dzieci, młodzieży i dorosłych.

Wszystkie tego typu działania mają na celu uświadomić społeczeństwu jak ważną rolę odgrywa członkostwo w Unii Europejskiej w ich codziennym życiu oraz podkreślić, iż pomimo niekiedy braku bezpośredniego oddziaływania funduszy europejskich na otoczenie jednostki wpływają one w sposób bardzo znaczący na wiele aspektów życia i gospodarki Polski.

6.1.2.3 Wsparcie kultury i tradycji regionalnej.

Wcześniej opisując uwarunkowania rozwoju regionów zwrócono uwagę na znaczenie wzmocnienia ich potencjału endogenicznego. Obecnie podkreślana jest waga czynników będących charakterystycznymi dla danego obszaru geograficznego. Wynikają one często z historii regionu, tradycji lub zostały stworzone w toku ewolucji społeczeństw go zamieszkujących. Obowiązujące obecnie dokumenty programowe z zakresu rozwoju regionalnego często zawierają w sobie kierunki działań związane z rozwijaniem oraz umacnianiem tych czynników i wyraźnie zaznaczają potrzebę kształtowania oraz umacniania tożsamości regionalnej. Odzwierciedleniem tego są kierunki interwencji w ramach funduszy Unii Europejskiej. Środki unijne są w znacznym stopniu również przeznaczane na inicjatywy z omawianego zakresu, co widoczne było zwłaszcza w okresie programowania 2007-2013. Środki na finansowanie tego typu działań były częścią Regionalnych Programów Operacyjnych poszczególnych województw, z oczywistego powodu, jakim jest regionalny charakter przedsięwzięć.

W województwie łódzkim w ramach RPO WŁ 2007-2013 funkcjonowały dwa działania, które zakładały możliwość współfinansowania przedsięwzięć skierowanych na budowanie tożsamości oraz kultury regionu:

1. Oś III. Gospodarka, innowacyjność, przedsiębiorczość. Działanie III.2. Podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw (komponent: promocja marek i produktów regionalnych). W ramach działania III.2. (między innymi) przewidywało się wsparcie projektów mających szczególną wartość dla wizerunku województwa łódzkiego na tle Polski i Europy, a mianowicie dotyczących marketingu i promocji marek produktów regionalnych oraz marek lokalnych (regionalnych). Marki produktów regionalnych już istnieją na rynku, mają swoją historię i są rozpoznawalne, jednak konkurencja rynkowa może doprowadzić do utraty ich unikalności ze względu na różne formy naśladownictwa na rynku. Projekty kwalifikujące się do wsparcia miały na celu identyfikować sposób podwyższenia unikalności danej marki i ukazania jej związku z regionem. Z kolei w przypadku

marki lokalnej (regionalnej) produkty w jej ramach nie są zidentyfikowane, a ich zdefiniowanie polega na wyróżnieniu ich poprzez ukazanie związku z danym regionem. Zazwyczaj tego typu operacje nie dotyczą jednego produktu lecz całej oferty produktów lub usług bezpośrednio utożsamianych z regionem²⁶⁷. Alokacja środków pochodzących z funduszy UE na Działanie w latach 2007-2013 wynosiła 616 mln PLN z czego do dnia 1 listopada 2013 r. podpisanych zostało 691 umów z Beneficjentami na łączną kwotę 1 299 mln PLN. Wartość dofinansowania unijnego dla projektów wyniosło 572 mln PLN²⁶⁸.

2. Oś V. Infrastruktura społeczna. Działanie V.4. Infrastruktura kultury²⁶⁹. Celem działania było kształtowanie i rozwijanie kulturowej tożsamości regionalnej oraz zapewnienie dogodnych warunków do rozwoju zasobów ludzkich. W ramach V osi priorytetowej zostało to osiągnięte m.in. poprzez udzielanie wsparcia na rzecz rozwoju kultury w zakresie podniesienia standardu infrastruktury oraz polepszenia dostępności do oferowanych usług przy jednoczesnym poszanowaniu zasady równości szans. Projekty z zakresu kultury, które otrzymały wsparcie w ramach tego działania, miały na celu wspierać rozwój społeczno-gospodarczy regionu oraz wpływać na zwiększenie podaży usług kulturalnych. Konieczne było także pozostawanie przez nie w zgodności z Narodową Strategią Rozwoju Kultury.

Województwo łódzkie posiada duży potencjał kulturalny ze względu na swoją wielokulturową i wielonarodowościową przeszłość. Atutem regionu w sferze kultury są liczne elementy dziedzictwa kulturowego, bogata baza instytucjonalna oraz regiony etnograficzne kultywujące folklor i sztukę ludową. Silną stroną regionu są także elementy środowiska przyrodniczego. Znajdujące się na obszarze województwa parki krajobrazowe, zbiorniki wodne oraz inne elementy przyrody, stanowią istotny czynnik potencjału rozwojowego. Zgodnie z obecnymi koncepcjami rozwoju regionalnego, kompleksowe wykorzystanie tych elementów stanowi o konkurencyjności regionu, budując jego pozycję społeczno-gospodarczą na tle kraju. Rozwój województwa w tym obszarze podnosi jego atrakcyjność i umacnia wizerunek regionu jako dobrego miejsca do lokowania inwestycji. Wiąże się z tym także powstanie szerokiej oferty spędzania wolnego czasu i rekreacji. Przedsięwzięcia realizowane w zakresie kultury są bezpośrednio nakierowane na udostępnianie ogółowi społeczeństwa oferty kulturalnej na wysokim poziomie oraz wprowadzanie nowych usług w tym zakresie o

²⁶⁷ Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPO WŁ 2007-2013, Łódź, 19 listopada 2013 s. 89.

²⁶⁸ Stan realizacji RPO WŁ 2007-2013, www.rpo.lodzkie.pl z dnia 26.11.2013 r.

²⁶⁹ Tamże s. 143-144

wyższej wartości dodanej. Przyczynią się one do powstania dodatkowych miejsc pracy, głównie w sektorze kultury, ale także w wyniku tworzenia nowych inwestycji przez przedsiębiorców.

Zdaniem twórców programu wspieranie walorów dziedzictwa kulturowego regionu wpływa na budowanie i kształtowanie tożsamości regionalnej. Aby cel ten osiągnąć należało przede wszystkim przeprowadzić działania w zakresie budowy, przebudowy lub wyposażenia obiektów kultury, umożliwiając mobilizację aktywności kulturalnej mieszkańców. Ze względu na liczne zabytki oraz obiekty historyczne, w ramach osi priorytetowej wspierana była także ochrona oraz zachowanie architektonicznego dziedzictwa kulturowego regionu, z utrzymaniem pełnionych przez nie dotychczas funkcji kulturalnych lub nadaniem takich funkcji. Realizowane były również projekty związane z podniesieniem bezpieczeństwa zasobów instytucji kultury. W ramach osi priorytetowej wspierane były też inwestycje z zakresu infrastruktury informacyjnej oraz tworzenia centrów informacji w obszarze kultury. Kształtowanie i rozwijanie kulturowej tożsamości regionalnej zostało również wsparte poprzez realizację działań promocyjnych z zakresu kultury, w ramach promocji imprez kulturalnych lub rozwoju i promocji lokalnych lub regionalnych produktów kulturowych. Przedsięwzięcia z zakresu organizacji wydarzeń kulturalnych, mających wpływ na wzrost znaczenia kultury jako czynnika stymulującego rozwój społeczno-gospodarczy, oraz tożsamości regionalnej kwalifikowały się do wsparcia pod warunkiem, iż stanowiły element projektu infrastrukturalnego, w uzasadnionych przypadkach, gdy jest to konieczne dla pomyślnej realizacji projektu o charakterze inwestycyjnym.

Na inwestycje z zakresu kultury i turystyki przeznaczono w latach 2007-2013 około 180 mln PLN a w ramach tej kwoty zrealizowano 28 projektów.

Do najbardziej udanych inwestycji na obszarze naszego województwa w omawianym zakresie należy bez wątpienia projekt realizowany przez Gminę Uniejów polegający na budowie kompleksu termalno-basenowego wraz z towarzyszącą infrastrukturą. Miał on formę tzw. projektu zintegrowanego (tzn. realizowany był w ramach kilku działań Regionalnego Programu Operacyjnego) a jego łączna wartość wyniosła ponad 100 mln PLN.

Termy stały się już, rozpoznawalną w Polsce, wizytówką gminy Uniejów, których budowa była możliwa dzięki dotacjom z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Od kilku lat miasto zdobywa nagrody w ogólnopolskich konkursach na najlepiej wykorzystane fundusze unijne.

Gmina Uniejów na 44 hektarach terenów inwestycyjnych realizuje kluczowy projekt w ramach RPO WŁ 2007-2013. Projekt zintegrowany pt.: „Termy Uniejów - Regionalny

Markowy Produkt Turystyki Uzdrawiskowej” ma na celu utworzenie pierwszego w centralnej części Polski uzdrowiska opartego na bazie wód geotermalnych i obejmuje: rozbudowę i modernizację infrastruktury wodno – ściekowej gminy, w tym oczyszczalni ścieków w Uniejowie; przebudowę i rozbudowę podstawowej infrastruktury drogowej na terenie gminy; ochronę przeciwpowodziową terenów inwestycyjnych; renowację zamku wraz z otoczeniem oraz przebudowę kina na Dom Pracy Twórczej.

Obok tej, zaplanowanej z dużym rozmachem inwestycji, w ramach działania III.5 Infrastruktura turystyczno-rekreacyjna gmina zrealizowała również projekt pn. „Budowa kompleksu termalno – basenowego w Uniejowie – I etap”. Uniejów wzbogacił się o dwa pełnowymiarowe boiska piłkarskie o nawierzchni trawiastej i sztucznej, z nawodnieniem i odwodnieniem, z zadaszoną trybuną na 800 miejsc, z nocnym oświetleniem i zapleczem dla sportowców i obsługi. Realizacja projektu miała na celu stworzenie w pełni nowoczesnego kompleksu rekreacyjno – sportowego w Uniejowie, który będzie służył jako centrum treningowo – szkoleniowe dla drużyn piłki nożnej, w szczególności juniorskich z całego kraju. Obiekt ma służyć zarówno mieszkańcom gminy, jak i turystom.

W efekcie realizacji tego dużego przedsięwzięcia wzrosła atrakcyjność rekreacyjna i turystyczna powiatu poddębickiego, a tym samym województwa łódzkiego na tle innych regionów Polski. O sukcesie inwestycji realizowanych za unijne pieniądze świadczą turyści – od otwarcia term uniejowskich w 2008 roku to 3-tysięczne miasteczko odwiedziło już blisko milion osób.

Rysunek nr 6. Termy w Uniejowie.



źródło: materiały promocyjne Departamentu Polityki Regionalnej UMWŁ.

Termy Uniejów zostały w 2013 r. **laureatem VI edycji konkursu** organizowanego przez MRR pn. "Polska Pięknieje - 7 Cudów Funduszy Europejskich" w kategorii „turystyka aktywna”.

Kolejną inwestycją o istotnym znaczeniu dla naszego województwa jest projekt pn. „*Wzmocnienie roli szlaku bursztynowego i innych szlaków tematycznych w zintegrowanym projekcie turystycznym województwa łódzkiego*”. Jego wartość wyniosła ponad 50 mln PLN.

Celem ogólnym Projektu "Wzmocnienie roli Szlaku Bursztynowego i innych szlaków tematycznych w zintegrowanym produkcie turystycznym województwa łódzkiego" jest poprawa atrakcyjności województwa łódzkiego jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej i zamieszkania oraz zwiększenie spójności wewnętrznej regionu.

Brak rozwoju turystyki w województwie łódzkim ogranicza rozwój gospodarczy, w tym m. in. usług MŚP związanych z obsługą ruchu turystycznego, które to usługi mają znaczący wpływ na kształtowanie struktury gospodarczej w regionie łódzkim.

Realizacja projektu jest jednym z najistotniejszych elementów zintegrowanego produktu turystycznego województwa łódzkiego, ponieważ wykorzystuje istniejące zasoby dziedzictwa kulturowego o unikatowych wartościach (Szlak Bursztynowy, Szlak drewnianych kościołków typu wieluńskiego) do rozwoju funkcji turystycznych w regionie łódzkim, a tym samym minimalizuje ryzyko nietrafionych inwestycji związanych z infrastrukturą turystyczną.

Projekt z założenia ma wpływ na rozwój społeczno - gospodarczy Województwa Łódzkiego poprzez swój wyjątkowy charakter, tzn. utworzenie produktu turystycznego na bazie istniejących szlaków historycznych, pieszych i rowerowych w oparciu o istniejące dziedzictwo kulturowe o unikatowym charakterze, co docelowo ma wpłynąć na rozwój usług MŚP związanych przede wszystkim z obsługą ruchu turystycznego, nie tylko na terenie jednego miasta czy miejscowości, a jego oddziaływanie obejmie cały region łódzki.

Realizacja projektu poprawiła poziom oraz stan zagospodarowania turystycznego w Powiecie Wieluńskim, dzięki czemu poprawiła się jego atrakcyjność turystyczna.

Inwestycją promującą kulturę i tradycję regionu jest z kolei projekt pn. „*Wojewódzkie Święto Truskawki – Buczek 2012*” o wartości ponad 250 tys PLN.

Przedmiotem projektu jest stworzenie spójnej marki regionalnej związanej z organizacją Wojewódzkiego Święta Truskawki – największej plenerowej imprezy w rejonie zwanym „zagłębem truskawkowym”, która odbywa się już od kilkunastu lat. Łączy ona w sobie różnorodne elementy tradycji i obyczajowości regionalnej, a oprócz promocji truskawek, stanowi ogniwo budowania tożsamości lokalnej, uwzględniając tradycje tej okolicy. Impreza powstała w uznaniu dla pracy producentów truskawek i korzyści płynących z uprawy tych

sezonowych owoców, która obejmuje prawie 300 hektarów. W ramach tego 2-dniowego święta istotną rolę pełnią konkursy związane z uprawą truskawki, w tym na: najsmaczniejsze ciasto truskawkowe, fraszkę truskawkową, nalewkę, czy dżem o tym smaku, największy owoc, najlepszego producenta, najciekawsze zdjęcie z truskawką w obiektywie. Podczas imprezy można odwiedzić stoiska plantatorów, u których można zasięgnąć informacji dotyczących uprawy truskawek, czy środków ochrony roślin, a także zapoznać się z szeroką ofertą stoisk handlowych i gastronomicznych. Na scenie swoje artystyczne dokonania prezentują zespoły ludowe, orkiestry dęte, kabarety oraz ogólnopolskie gwiazdy. Organizatorzy święta przygotowują również atrakcje dla najmłodszych zwolenników tych słodkich, letnich owoców. Dodatkowo, w ramach projektu ogłoszony został konkurs na znak promocyjny marki regionalnej Gminy Buczek, w celu stworzenia logo i hasła, które najefektywniej będą identyfikowały „zagłębie truskawkowe”. Wydarzenie, nad którym patronat objęli: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Marszałek Województwa Łódzkiego i Wojewoda Łódzki, ma stać się swoistym produktem regionalnym województwa, ukazującym jego potencjał środowiskowy, kulturowy oraz historyczny²⁷⁰.

Rysunek nr 7. Promocja marki regionalnej (w ramach RPO WŁ 2007-2013)



Źródło : materiały promocyjne Centrum Obsługi Przedsiębiorcy

6.1.2.4 Ochrona środowiska i ekologia.

Praktycznie od początku okresu programowania 2007-2013 dało się zauważyć wzrost znaczenia ochrony środowiska oraz kwestii związanych z inwestycjami proekologicznymi zarówno w Polsce jak również na poziomie regionalnym. Coraz więcej środków finansowych przeznaczanych było na projekty przyjazne środowisku lub przyczyniające się bezpośrednio do poprawy jego stanu lub zmniejszenia istniejących zagrożeń. Wprowadzonych został szereg wymogów oraz obwarowań, które spełnić muszą przedsięwzięcia w celu uzyskania współfinansowania pochodzącego ze środków europejskich. Podobnie jak w przypadku kształtowania tożsamości regionalnej oddzielna pula środków w ramach programów

²⁷⁰ Dane Centrum Obsługi Przedsiębiorcy, listopad 2013 r.

operacyjnych przeznaczona została na finansowanie działań z zakresu ochrony środowiska oraz proekologicznych rozwiązań.

W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego 2007-2013 środki na te cele zostały zabezpieczone praktycznie w ramach całej II Osi Priorytetowej: Ochrona środowiska, zapobieganie zagrożeniom i energetyka. Obejmuje ona projekty infrastrukturalne w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami komunalnymi (w tym odpadami z sektora gospodarczego i odpadami niebezpiecznymi wchodzącymi w strumień odpadów komunalnych), ochrony przyrody i kształtowania postaw ekologicznych mieszkańców województwa, ochrony przeciwpowodziowej oraz zagrożeń środowiska i monitoringu jego stanu. Wsparcie obejmuje także działania w zakresie ochrony powietrza, inwestycje wykorzystujące źródła energii odnawialnej występujące w regionie (m.in. wody geotermalne) oraz inwestycje z zakresu systemów dystrybucyjnych energii elektrycznej, gazowej lub systemów ciepłowniczych. Realizacja projektów dofinansowanych w ramach II osi priorytetowej miała co do zasady przyczynić się m.in. do: poprawy stanu środowiska w regionie, zwiększenia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego oraz bezpieczeństwa energetycznego województwa. Wsparcie dla MŚP w zakresie przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska, mających na celu zmniejszenie negatywnego oddziaływania przedsiębiorstw na środowisko, udzielane będzie w ramach osi priorytetowej III Gospodarka, innowacyjność, przedsiębiorczość²⁷¹.

Na szczególną uwagę zasługuje Działanie II.9. Odnawialne źródła energii wspierające inwestycje mające na celu poprawę infrastruktury w zakresie wytwarzania lub przesyłu energii elektrycznej i ciepłej z OZE. Należy przez to rozumieć takie inwestycje, które związane są z jednostkami wytwórczymi energii elektrycznej i ciepłej (również w skojarzeniu) wykorzystującymi w sposób bezpośredni biomasę, biogaz, energię słoneczną, wiatrową, oraz energię wody w małych elektrowniach wodnych, jak również projekty, które polegają na budowie, rozbudowie i modernizacji infrastruktury służącej do produkcji i przesyłu energii odnawialnej. Inwestycje w ramach działania miały przyczynić się do dywersyfikacji regionalnych źródeł energii (między innymi poprzez umożliwienie podłączenia źródeł odnawialnych do sieci elektrycznej) oraz do poprawy stanu środowiska naturalnego. Realizacja inwestycji w ramach działania umożliwiała także spełnienie wymagań prawodawstwa unijnego i polityki krajowej, nakazujących zwiększenie udziału energii pochodzącej z odnawialnych źródeł energii²⁷².

²⁷¹ Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPO WŁ 2007-2013, Łódź, 19 listopada 2013 s. 41

²⁷² Tamże, s. 75

Tabela nr 11. Realizacja II Osi RPO WŁ 2007-2013 (stan na 1.11.2013 r.).

Działanie	Nazwa	Alokacja*	Liczba umów	Wartość umów*	EFRR*
2.1	Gospodarka wodno-ściekowa	301	34	426	299
2.2	Gospodarka odpadami	38	14	51	38
2.3	Ochrona przyrody	2	8	2	2
2.4	Gospodarka wodna	23	4	33	23
2.5	Zagrożenia środowiska	44	42	56	45
2.6	Ochrona powietrza	120	73	161	121
2.7	Elektroenergetyka	37	24	65	37
2.8	Gazownictwo	6	4	11	6
2.9	Odnawialne źródła energii	115	23	195	113
2.10	Sieci ciepłownicze	17	8	35	17
CAŁOŚĆ		703	234	1035	701

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pobranych z www.rpo.lodzkie.pl.

* wartości podano w mln PLN.

Przy okazji omawiania zagadnień związanych z ochroną środowiska oraz finansowaniu tego typu inwestycji ze źródeł unijnych warto wspomnieć, iż największy z polskich programów operacyjnych (również największy w Europie) – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, na który przeznaczono ponad 27 miliardów euro jest praktycznie w całości przeznaczony na projekty związane z ochroną środowiska lub na inwestycje przyjazne środowisku. Jest to program krajowy więc co do zasady finansuje projekty o znaczeniu ponadregionalnym, niemniej jednak na obszarze województwa łódzkiego również poczyniono szereg inwestycji w ramach POIS. Pokazuje to jednocześnie jak istotne stały się w ostatnich latach kwestie związane z ochroną środowiska naturalnego oraz kształtowaniem postaw proekologicznych.

Przykładem projektu realizowanego w ramach RPO WŁ 2007-2013 z zakresu ochrony środowiska i ekologii jest inwestycja pn. *„Zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstwa Pik - Sonic s.c. poprzez wdrożenie innowacyjnej technologii produkcji ekologicznych leży z wykorzystaniem wypełnień nietkanych i sprężystych z surowców wtórnych”* o ogólnej wartości 2 806 000,00 PLN

Firma Pik – Sonic wykonuje specjalistyczne usługi pikowania tkanin metodą wysokoczęstotliwościową i ultradźwiękową, czyli bez użycia nici i igieł. Technologia ta, polegająca na zastosowaniu drgań o wysokiej częstotliwości, umożliwia spajanie oraz

wytlaczanie wzorów na bardzo różnych materiałach tekstylnych, gwarantując przy tym mocne i estetyczne zgrzewanie dwóch, trzech lub więcej materiałów.

Technologia ultradźwiękowa stanowi nowatorską alternatywę dla tradycyjnego pikowania niciowego i coraz częściej zastępuje ją w wielu rodzajach produkcji tekstylnej, jak np.: odzieżowej, do produkcji powłok materaców i artykułów pościelowych, mebli tapicerowanych oraz pokrowców na siedzenia samochodowe.

Spółka w ramach zrealizowanego projektu wprowadziła do swojej oferty innowacyjne materace i leża ekologiczne, które po raz pierwszy zostały w całości wyprodukowane na terenie firmy. W rezultacie zakupiono innowacyjną linię technologiczną do kompleksowego wyrobu produktów. Dodatkowo, powstał dział badawczo-rozwojowy, celem prowadzenia w przyszłości prac, których wyniki z pewnością pomogą utrzymać wysoką konkurencyjność technologiczną.

Rysunek nr 8. Promocja innowacyjności w województwie łódzkim.



źródło: materiały promocyjne Centrum Obsługi Przedsiębiorcy

W zakresie odnawialnych źródeł energii doskonałym przykładem projektu jest „Elektrownia Wiatrowa V90 2MW w obrębie miejscowości Wolbórz Gmina Wolbórz” o wartości ogółem: 13 130 124, 97 PLN.

Rysunek nr 9. OZE w województwie łódzkim.



Źródło: materiały promocyjne Departamentu Polityki Regionalnej UMWŁ.

Przedmiotem projektu była dostawa i budowa elektrowni wiatrowej V90 2MW w obrębie miejscowości Wolbórz. Elektrownia wiatrowa składa się z trójłopatkowej turbiny z systemem obracania gondoli oraz łopatkami o zmiennym skoku. Turbina V90 2MW wyposażona jest w wirnik o średnicy 90m z możliwością zróżnicowania prędkości obrotowej wirnika (rpm) i tym samym optymalne wykorzystanie wydajności aerodynamicznej wirnika. Turbina jest również wyposażona w system do monitorowania kąta nachylenia łopat tak, by były one ustawione optymalnie w stosunku do aktualnych warunków wiatrowych. Pozwala to zoptymalizować wielkość produkowanej energii oraz poziom emitowanego hałasu.

6.1.2.5 Społeczeństwo informacyjne i informatyzacja.

Pojęcie społeczeństwa informacyjnego zaczęło powszechnie pojawiać się w dyskusjach i publikacjach już pod koniec XX wieku. Oznacza ona obszar, w którym istotne znaczenie odgrywają technologie teleinformatyczne i ich ciągły rozwój. Zmiany te zostały zainicjowane powszechnym dostępem do telefonii komórkowej i Internetu, co umożliwiło przesył i wymianę informacji na ogromną, praktycznie geograficznie nieograniczoną skalę. Odległość stała coraz mniej istotnym elementem tego procesu. W obecnych czasach zdecydowanie najcenniejszym dobrem stała się informacja, stąd też coraz większą wagę przykładą się do stworzenia efektywnych i nowoczesnych metod gospodarowania nią. Jedną z najnowszych definicji społeczeństwa informacyjnego jest ta, stworzona przez K. Krzysztofka oraz M. Szczepańskiego mówiąca iż, jest ono „... społeczeństwem, w którym informacja jest intensywnie wykorzystywana w życiu ekonomicznym, społecznym, kulturalnym i politycznym; to społeczeństwo, które posiada bogate źródła komunikacji i przetwarzania informacji, będące podstawą tworzenia większości dochodu narodowego oraz zapewniające źródło utrzymania większości ludzi...”²⁷³

W dokumentach unijnych terminem społeczeństwo informacyjne określa się społeczeństwo, w którym towarem staje się informacja, w którym przewiduje się rozwój usług związanych z przesyłaniem, przetwarzaniem lub przechowywaniem informacji i które odnosi się do technicznych narzędzi komunikacji, magazynowania i przekształcania informacji. Aby społeczeństwo informacyjne mogło się rozwijać musi mieć odpowiednie narzędzia do komunikacji, które ogólnie nazywane są infrastrukturą społeczeństwa informacyjnego.

Równie istotne jest zapewnienie wszystkim członkom społeczeństwa równego dostępu do informacji czyli technologii informacyjnych i informatycznych. Czynniki związane z

²⁷³ Wg: Krzysztofek K., Szczepański M., *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*. Katowice. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2002, s. 170.

zapewnieniem powszechnego dostępu do usług teleinformatycznych stał się kluczowym z punktu widzenia rozwoju danego społeczeństwa czy też regionu. Stąd też jest on obecny we wszelkich wizjach oraz strategiach rozwoju, a co za tym idzie, również w katalogu inwestycji realizowanych na rzecz rozwoju regionalnego przy udziale środków unijnych.

W latach 2007-2013 budowanie i rozwój społeczeństwa informacyjnego stało się integralną częścią programów operacyjnych realizowanych zarówno na obszarze województwa łódzkiego jak i w całym kraju. W naszych rozważaniach skoncentrujemy się, podobnie jak wcześniej, na Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Łódzkiego z uwagi na jego dopasowanie do potrzeb naszego regionu.

Inwestycjom z zakresu społeczeństwa informacyjnego i wszelkich procesów z nim związanych poświęcona została IV oś priorytetowa pod nazwą Społeczeństwo Informacyjne. Wsparcie w jej ramach obejmuje działania z zakresu infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, wsparcia e-usług publicznych oraz e–technologii dla przedsiębiorstw. Wśród projektów realizowanych w ramach tej osi można wskazać m.in.: budowę lub rozbudowę regionalnych systemów transmisji i przetwarzania danych elektronicznych, inwestycje w usługi lub aplikacje dla obywateli (e–zdrowie, e–administracja, e–kształcenie, e–integracja), zakupy inwestycyjne umożliwiające świadczenie usług on–line przez MŚP przy wykorzystaniu nowoczesnych narzędzi ICT. Realizacja projektów dofinansowanych w ramach IV osi priorytetowej przyczyni się m.in.: do zapewnienia i zwiększenia dostępności do nowoczesnych technologii ICT, poprawy umiejętności posługiwania się narzędziami ICT oraz do przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu mieszkańców regionu²⁷⁴.

W ramach osi wyróżniono trzy działania, z których każde przeznaczone zostało na finansowanie innych typów projektów związanych bardziej lub mniej bezpośrednio z tworzeniem społeczeństwa informacyjnego.

Działanie IV.1. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego.

W ramach tego działania przewidywało się przeznaczenie środków na wsparcie tworzenia warunków dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego i wyrównania dysproporcji wewnątrzregionalnych oraz pomiędzy województwem łódzkim a resztą Europy. Dofinansowane zostały projekty polegające na budowie lub rozbudowie lokalnych/regionalnych bezpiecznych sieci szerokopasmowych, współdziałających ze szkieletowymi sieciami regionalnymi/krajowymi (w tym budowa lub rozbudowa lokalnych lub regionalnych szerokopasmowych sieci szkieletowych lub dystrybucyjnych, z

²⁷⁴ Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPO WŁ 2007-2013, Łódź, 19 listopada 2013 s. 115

dopuszczeniem łącznie z nimi budowy lub rozbudowy sieci dostępowych). Ponadto wsparcie otrzymały projekty związane z budową, przebudową lub wyposażeniem inwestycyjnym (w tym oprogramowaniem) centrów zarządzania i przetwarzania danych elektronicznych, ze szczególnym uwzględnieniem hurtowni danych i nowoczesnych narzędzi analitycznych²⁷⁵.

Działanie IV.2. E-usługi publiczne²⁷⁶.

Wedle podmiotów odpowiedzialnych za tworzenie dokumentów programowych dla RPO WŁ 2007 – 2013 wsparcie tworzenia społeczeństwa informacyjnego przez administrację publiczną (e-administracji) nie może się zrealizować bez informatyzacji jej samej. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma zatem za zadanie wspierać również przekształcenie administracji publicznej w sposób jak najbardziej przyjazny i wygodny dla petenta, umożliwiając tam gdzie to możliwe, zdalną obsługę spraw rozpatrywanych w urzędach.

W ramach działania IV.2. dofinansowanie mogły otrzymać projekty jednostek sektora finansów publicznych, które planowały budowę systemów teleinformatycznych wraz z niezbędną infrastrukturą dla potrzeb elektronicznego obiegu dokumentów oraz obiegu spraw i pracy (workflow), a także modelowania i optymalizacji procesów administracji publicznej. Projekty tego typu mają za zadanie usprawnienie działania komórek w administracji publicznej oraz komunikacji pomiędzy nimi. Z drugiej strony kwalifikowały się projekty polegające na budowie szeroko dostępnych dla obywateli regionalnych platform, umożliwiających dostęp przez Internet do usług publicznych. Oprócz tego, można było składać do działania IV.2. projekty polegające na rozwoju telefonii internetowej do zastosowania w instytucjach administracji publicznej.

Dla bezpieczeństwa obsługiwanych przez administrację publiczną spraw w ramach działania znalazły dofinansowanie projekty dotyczące budowy systemów komunikacji lub kontroli, w tym wdrażanie podpisu elektronicznego, elektronicznej pieczętki oraz innych sposobów uwierzytelniania form elektronicznych.

Ponadto w celu uproszczenia m.in. procedur związanych z zagospodarowaniem przestrzennym województwa dofinansowane zostały projekty dotyczące tworzenia i rozwijania publicznych rejestrów referencyjnych, w tym geograficznych systemów informacji przestrzennej.

²⁷⁵ Tamże, s. 116

²⁷⁶ Tamże s. 120

Działanie IV.3 E-technologie dla przedsiębiorstw²⁷⁷.

Działanie IV.3. stanowiło uzupełnienie wsparcia inwestycyjnego MŚP, które planowały swój rozwój na rynku w oparciu o świadczenie usług internetowych (on-line), gdyż w ten sposób stawały się częścią procesu tworzenia społeczeństwa informacyjnego w regionie.

W ramach działania dofinansowanie otrzymały projekty MŚP dotyczące zakupów inwestycyjnych oraz ich wdrożenia w celu świadczenia usług on-line przy wykorzystaniu nowoczesnych narzędzi ICT, czyli m.in. e-handel, e-edukacja i e-szkolenia, tworzenie sieci. Ponadto w ramach działania IV.3. wspierane były projekty w zakresie przedsięwzięć technicznych i organizacyjnych, których efektem jest realizacja procesów biznesowych (typu B2B) w formie elektronicznej obejmujących maksymalnie dwa MŚP.

Do dofinansowania kwalifikowały się również projekty z zakresu cyfryzacji kin lub produkcji i transmisji telewizyjnej w technologii cyfrowej zakładające rozwój działalności Beneficjenta w Internecie (on-line). Wsparcie tych typów projektów ma na celu przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu w kontekście rozwoju technologicznego oraz zapewnienie szerszych możliwości wykorzystania technologii cyfrowych.

Wszystkie projekty zgłaszane w tym działaniu musiały cechować się interoperacyjnością, niezależnością i otwartością technologiczną oraz powinny znacząco przyczyniać się do rozwoju i rozbudowy infrastruktury społeczeństwa informacyjnego w województwie.

Tabela nr 12. Realizacja IV osi priorytetowej RPO WŁ 2007-2013 (stan na 1.11.2013 r.)

Działanie	Alokacja (PLN)	Liczba umów	Wartość umów
IV.1. Społeczeństwo informacyjne	114 143 448,41	11	167 198 509,00
IV.2. E-usługi publiczne	154 759 810,55	49	209 363 530,39
IV.3. E-technologie dla przedsiębiorstw	57 305 223,22	158	92 031 008,15
Całość	326 208 482,18	218	468 593 047,54

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.rpo.lodzkie.pl Stan realizacji RPO WŁ.

Warto w tym miejscu nadmienić, iż w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 na inwestycje z zakresu społeczeństwa informacyjnego oraz technologii IT przeznaczone zostały również znaczne środki finansowe w ramach oddzielnego Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa.

Program Polska Cyfrowa będzie wspierał działania mające na celu m.in:

²⁷⁷ Tamże s. 124

- zapewnienie powszechnego dostępu do szybkiego Internetu,
- przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu,
- podniesienie jakości i dostępności e-usług publicznych,
- usprawnienie cyfrowego funkcjonowania administracji publicznej,
- zwiększenie uczestnictwa obywateli w życiu publicznym poprzez poprawę dostępności informacji i zasobów publicznych,
- wsparcie rozwoju gospodarki elektronicznej.

Poniżej przedstawiony został przykładowy projekt zrealizowany w ramach Regionalnego programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego obejmujący tworzenie nowych e-usług o charakterze publicznym o nazwie: „*Budowa Zintegrowanego Systemu e-USług Publicznych Województwa Łódzkiego (Wrota Regionu Łódzkiego)*”. Wartość projektu wyniosła 21 533 000,00 PLN

Celem głównym Projektu „Budowa Zintegrowanego Systemu e-USług Publicznych Województwa Łódzkiego (Wrota Regionu Łódzkiego)” była budowa e-Administracji oraz rozwój elektronicznych usług publicznych na terenie województwa łódzkiego, a także wzrost wykorzystania technik i technologii informatycznych w administracji samorządowej.

Przedmiotem projektu Budowa Zintegrowanego Systemu e-USług Publicznych Województwa Łódzkiego (Wrota Regionu Łódzkiego)” był:

- zakup i instalacja sprzętu oraz urządzeń dla podłączenia sieci informatycznych Partnerów projektu w bezpieczny sposób do szerokopasmowej sieci Internet wraz z modernizacją serwerowni,
- zakup i instalacja zestawów komputerowych typu PC,
- zakup i instalacja serwerów wraz z macierzami dyskowymi i niezbędnym osprzętem,
- zakup i instalacja Infomatów,
- zakup, instalacja i wdrożenie systemów backupu i archiwizacji,
- zakup, instalacja i wdrożenie oprogramowania systemu obiegu dokumentów,
- zakup i instalacja oprogramowania antywirusowego,
- zakup i wdrożenie oprogramowania portalu internetowego Wrota Regionu Łódzkiego, na którym zostaną uruchomione usługi elektroniczne,
- przeprowadzenie programu szkoleniowego dla użytkowników korzystających z systemu obiegu dokumentów.

6.1.3 Wymiar ekonomiczny.

6.1.3.1 Innowacje i B+R.

Oprócz zmian o charakterze społecznym europeizacja ma też na celu podniesienie poziomu i jakości życia wszystkich obywateli kraju jak również mieszkańców danego regionu. Jej zadaniem jest stymulowanie przemian gospodarczych tak, aby w perspektywie długookresowej przyniosły one wymierne efekty w sferze społeczno-ekonomicznej. Stąd nakierowana jest ona na wspieranie tych czynników, które zostały w toku analiz oraz formułowania strategii wykazane, jako te, które pełnią rolę stymulatorów rozwoju gospodarczego danego regionu. Jak opisano we wcześniejszych rozdziałach do głównych z nich zostały zaliczone czynniki związane ze środowiskiem przedsiębiorczości i innowacyjności. W grę wchodzi również działania podejmowane na rzecz wspierania sfery badawczo-rozwojowej, instytucji otoczenia biznesu oraz aktywizacja społeczna. Kwestie te są wielokrotnie poruszane we wszelkich dokumentach zarówno strategicznych (Strategia Rozwoju Województwa, Strategia Rozwoju Kraju oraz Regionalna Strategia Innowacji) jak również programowych (regulujących wykorzystanie funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności). Innowacyjność, B+R, instytucje otoczenia biznesu oraz aktywizacja są to pojęcia, które pojawiły się w polskiej polityce regionalnej stosunkowo niedawno. W okresie programowania 2004-2006 kwestie te występowały raczej w charakterze incydentalnym. Skupiano się wówczas raczej na tworzeniu oraz modernizowaniu infrastruktury oraz wspieraniu MŚP w sensie ogólnym. Wprawdzie w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego stworzono działanie II.6 Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy, jednakże w odniesieniu do całości inwestycji prowadzonych w ramach polityki regionalnej w tamtym okresie, znaczenie tego typu projektów było znikome. W latach 2007-2013 coraz większy nacisk zaczęto kłaść na rozwój MŚP zwłaszcza w kontekście innowacyjności, działalności B+R oraz na rozwój wszelkich instytucji związanych ze strefą biznesu oraz nauki i na wzmacnianie wzajemnych powiązań pomiędzy tymi obszarami. Powstały takie dokumenty jak Regionalna Strategia Innowacji RSI LORIS, a w kolejnych latach sporządzano jej aktualizacje. Obecnie najnowszym dokumentem w tym zakresie jest RSI dla województwa łódzkiego LORIS 2030. Jest ona częścią projektu systemowego realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Poddziałania 8.2.2. Regionalne Strategie Innowacji.

Całkowity koszt projektu oszacowano na 1.855.900 PLN a jego ramy czasowe określono na 1 grudnia 2010 – 28 lutego 2013 r.

U podstaw tworzenia strategii leży pogląd, iż rozwój województwa łódzkiego będzie miał charakter harmonijny i zrównoważony tylko wówczas, gdy wszystkie podmioty zaangażowane w działania innowacyjne tj. szkoły wyższe, jednostki naukowo-badawcze, samorządy, organizacje pozarządowe, instytucje otoczenia biznesu, przedsiębiorcy itd. Będą współpracowały na rzecz podniesienia innowacyjności województwa we wszystkich obszarach aktywności gospodarczej.

Regionalna strategia innowacji dla województwa łódzkiego LORIS 2030 jest dokumentem strategicznym wyznaczającym cele oraz kierunki rozwoju innowacyjności w regionie. Jest to jednocześnie proces w trakcie którego zmienia się świadomość na temat wagi innowacyjności mieszkańców regionu. Pełni również rolę diagnozy potencjału innowacyjnego podmiotów na danym obszarze oraz ich skłonności do stosowania nowoczesnych rozwiązań technologicznych a także prowadzenia współpracy i wymiany doświadczeń.

Regionalna strategia innowacji dla województwa łódzkiego 2030 ma za zadanie opracować plan działań, które przyczynią się do zwiększenia innowacyjności łódzkich podmiotów gospodarczych oraz pozwolą im efektywnie wykorzystać zasoby endogeniczne regionu. Obecnie tworzona RSI 2030 ma jednocześnie przyczynić się do większej innowacyjności i konkurencyjności łódzkich firm, stymulować ich rozwój również poprzez promocję i upowszechnianie transferu wiedzy.

Głównym celem projektu systemowego polegającym na opracowaniu regionalnej strategii innowacji 2030 jest poprawa jakości proinnowacyjnej polityki w województwie łódzkim poprzez opracowanie dokumentu „Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Łódzkiego LORIS 2030”.²⁷⁸

Projekt ponadto posiada następujące cele szczegółowe²⁷⁹:

- opracowanie Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Łódzkiego LORIS 2030;
- opracowanie modelu stałych struktur zarządzania i wdrażania RSI LORIS 2030 w regionie łódzkim;
- promocja polityki innowacyjnej w województwie łódzkim;
- opracowanie metody monitoringu i ewaluacji wdrażania RSI LORIS 2030;
- wdrożenie modelu transferu technologii o oparciu o Łódzką Platformę Transferu Wiedzy jako jedno z głównych narzędzi realizacji zapisów nowej Regionalnej Strategii Innowacji.

²⁷⁸ Dane pochodzą z Departamentu ds. Przedsiębiorczości Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, grudzień 2012 r.

²⁷⁹ Tamże.

W zakresie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 na największą uwagę z punktu widzenia wspierania opisywanych czynników rozwoju w regionie zasługuje Oś III Gospodarka, innowacyjność, przedsiębiorczość.

Wsparcie w ramach III osi priorytetowej obejmuje projekty inwestycyjne i badawcze w przedsiębiorstwach, wsparcie jednostek B+R, projekty przyczyniające się do rozwoju otoczenia biznesu oraz sektora usług turystycznych i bazy rekreacyjno – sportowej. Wśród projektów realizowanych w ramach tej osi można wskazać m.in.: zakup i wytworzenie aparatury naukowo – badawczej, zakup środków trwałych niezbędnych do prowadzenia prac B+R w przedsiębiorstwach, bezpośrednie inwestycje w MSP z preferencjami dla projektów innowacyjnych, tworzenie lub rozwój parków przemysłowych, technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości i nowych ośrodków proinnowacyjnych, budowę i przebudowę infrastruktury turystycznej. Realizacja projektów dofinansowanych w ramach III osi priorytetowej przyczyniła się m.in. do zwiększenia potencjału badawczo – rozwojowego w regionie, wzrostu stopnia innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw i całej gospodarki w województwie, a także do poprawy atrakcyjności rekreacyjnej i turystycznej regionu²⁸⁰. Na realizację Osi III przeznaczono ok 27% całej alokacji przeznaczonej dla województwa łódzkiego w ramach RPO WŁ 2007-2013.

Tabela nr 13. Stan realizacji III osi priorytetowej RPO WŁ (1.01.2013r.)

Działanie	Nazwa	Wartość alokacji (mln zł.)	Liczba umów	Wartość umów (mln zł.)	
				Ogółem	w tym EFRR
III.1	Wsparcie jednostek B+R	91,90	2	2,62	1,21
III.2	Podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw	471,21	550	1 023,22	443,29
III.3	Rozwój B+R w przedsiębiorstwach	40,99	55	44,15	14,63
III.4	Rozwój otoczenia biznesu	247,49	23	328,13	185,60
III.5	Infrastruktura turystyczno-rekreacyjna	216,67	26	666,19	216,96
III.6	Rozwój mikro- i małych przedsiębiorstw	107,66	811	239,92	74,69
SUMA		1 175,91	1 467	2 304,22	936,39

Źródło: Dane Departamentu ds. Przedsiębiorczości Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi

W latach 2014-2020 nastąpić ma położenie jeszcze większego nacisku na innowacyjność oraz B+R. Krajowe Programy Operacyjne Inteligentny Rozwój oraz Polska

²⁸⁰ Szczegółowy opis osi priorytetowych regionalnego programu operacyjnego województwa łódzkiego na lata 2007-2013 Łódź, 27 listopada 2013

Cyfrowa dedykowane są wyłącznie nowym technologiom i informatyzacji, natomiast Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 zakłada preferencyjne traktowanie tych projektów, które charakteryzować się będą innowacyjnością oraz wspieraniem sfery B+R. Podstawowe projekty inwestycyjne skierowane do MŚP najprawdopodobniej finansowane będą przy pomocy instrumentów finansowych w formie preferencyjnych pożyczek i poręczeń.

6.1.3.2 Finansowanie.

W okresie przedakcesyjnym polityka regionalna Polski była skierowana na zmiany strukturalne oraz modernizacyjne w gospodarce w celu przygotowania jej do członkostwa w UE. W tym celu wdrażane były tzw. programy przedakcesyjne, z których największy zasięg miały PHARE, SAPARD i ISPA. Głównym celem programu PHARE w latach 1990-97 było wspieranie procesu transformacji na drodze do demokracji i gospodarki rynkowej. Środki PHARE były wykorzystywane na różnorodne cele, m.in.: inwestycje w dziedzinie infrastruktury, wspieranie zmian w dziedzinie legislacji, dostosowanie struktur administracyjnych, tworzenie społeczeństwa obywatelskiego.

Podstawą przygotowania Programu Operacyjnego SAPARD był Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa, w którym określone zostały m.in. priorytety dostosowania rolnictwa i obszarów wiejskich do akcesji. Należą do nich: ustanowienie i wdrażanie spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, harmonizacja prawa i struktur administracji weterynaryjnej, modernizacja niektórych segmentów gospodarki żywnościowej (mleczarstwo, gospodarka mięsna, przetwórstwo owoców i warzyw), ekologiczne aspekty rolnictwa oraz przygotowanie do wprowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej.

Podstawowym celem funduszu ISPA było wsparcie krajów kandydujących w zakresie społecznej i gospodarczej spójności poprzez współfinansowanie dużych projektów inwestycyjnych w sektorze środowiska i transportu²⁸¹.

W latach 2004-2006, które stały się pierwszym okresem programowania funduszy UE a zarazem pierwszym doświadczeniem w zakresie wdrażania programów operacyjnych o zasięgu krajowym jak również regionalnym, środki finansowe skierowane były już na określone w programach Osie Priorytetowe.

W ZPORR 2004-2006 jako jednym programie zawarto zarówno działania o charakterze infrastrukturalnym, dofinansowanie przedsiębiorców jak również inwestycje „miękkie” skierowane na wspieranie zasobów ludzkich, rynku pracy oraz kształcenia. Było to możliwe, z

²⁸¹ <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/ISPA/Co+to+jest+ISPA/> z dn. 20.06.2013

uwagi na finansowanie Programu z dwu funduszy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (na przedsięwzięcia infrastrukturalne) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (na działania związane z rozwojem społecznym).

W latach 2007-2014 nastąpił szereg istotnych zmian w polityce regionalnej Polski. Przede wszystkim utworzono programy o zasięgu wyłącznie regionalnym (RPO) a odpowiedzialność za ich opracowanie oraz wdrażanie spoczęła na władzach samorządowych. Za inwestycje o znaczeniu ponadregionalnym odpowiadały programy o zasięgu krajowym (m.in. POIG, POIS). Wprowadzono również zasadę „jeden program - jeden fundusz”, co oznaczało, że każdy z programów oferuje wsparcie finansowe wyłącznie z jednego funduszu (EFRR lub EFS) a co się z tym wiązało, programy miały charakter albo stricte infrastrukturalny albo obejmowały wyłącznie cele społeczne. Wyjątkiem był Program Infrastruktura i Środowisko (największy program UE), który finansowany był oprócz EFRR również z Funduszu Spójności (przeznaczonego dla najuboższych członków UE). Liczba osi priorytowych zwiększyła się w poszczególnych programach, co oznaczało, że środki przeznacza były na coraz precyzyjniej określone cele.

Jak łatwo zauważyć w okresie programowania 2007-2013 położono już zdecydowanie większy nacisk na działania związane z ochroną środowiska, ekologiczną gospodarką wodną oraz energetyczną, wspieraniem innowacji oraz strefy B+R czy też informatyzacją. Działania z zakresu inwestycji w podstawową infrastrukturę zeszły na dalszy plan. W następnych latach planuje się dalsze przesunięcie koncentracji środków w kierunku obszarów określonych jako najbardziej przyczyniające się do rozwoju (MSP, innowacje, B+R).

6.1.3.3 Ocena efektywności.

Zasada monitorowania w polityce regionalnej województwa łódzkiego.

Zasada monitorowania polityki regionalnej prowadzonej przez dane państwo/region ma na celu zapewnienie większej przejrzystości i efektywności prowadzonych działań oraz zapobieganiu wszelkim nieprawidłowościom (ewentualnie szybkie ich usuwanie). W rozdziale 3 przy omawianiu tej zasady skupiliśmy się głównie na istnieniu Komitetów Monitorujących, jednak zwłaszcza na poziomie subregionalnym istnieje wiele innych instrumentów, które pozwalają na bieżące monitorowanie zarówno realizowanych projektów jak i przyznawanych dotacji. Instytucje wdrażające poszczególne programy wypracowały szereg procedur z zakresu sprawozdawczości stosowanych w trakcie realizacji poszczególnych projektów jak również po ich zakończeniu.

Monitoring w nomenklaturze funduszy strukturalnych definiowany jest na ogół jako proces systematycznego, zbierania, raportowania i interpretowania danych (wiarygodnych informacji finansowych i statystycznych) służący do opisywania postępu i efektów projektu (działania, programu) mający na celu zapewnienie zgodności realizacji projektu (działania, programu) w wcześniejszych założeniach realizacji.

W przypadku poszczególnych Beneficjentów Programu Operacyjnego obowiązek prowadzenia monitorowania realizacji projektu wynika bezpośrednio z zapisów umowy o dofinansowanie projektu, którą każdy Beneficjent podpisuje z Instytucją Wdrażającą. Każdy z Beneficjentów jest zobowiązany do: *„systematycznego monitorowania przebiegu realizacji Projektu oraz informowania niezwłocznie Instytucji Wdrażającej o zaistniałych nieprawidłowościach.”*²⁸²

Zasada oceny w polityce regionalnej województwa łódzkiego.

Zasada oceny, najprościej mówiąc, oznacza, iż wszelkie działania związane z prowadzeniem polityki rozwoju regionalnego czy to na obszarze kraju czy województwa powinny podlegać ocenie zarówno przed, w trakcie oraz po ich realizacji. W Polsce zasada ta w pełni wdrożona była dopiero pod koniec pierwszego okresu programowania (2004-2006), kiedy to stworzono system ewaluacji bezpośrednio związany z wdrażaniem funduszy Unii Europejskiej.

Definicja mówi, iż *„ewaluacja to obiektywna ocena projektu, programu lub polityki na wszystkich jego etapach, tj. planowania, realizacji i mierzenia rezultatów. Powinna ona dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji pozwalając wykorzystać zdobytą w ten sposób wiedzę w procesie decyzyjnym. Często dotyczy ona procesu określenia wartości lub ważności działania, polityki lub programu.”*²⁸³

Rada Unii Europejskiej zobowiązała wszystkie państwa członkowskie do przeprowadzenia ewaluacji pomocy finansowej z funduszy strukturalnych UE wydając Rozporządzenie nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

Ewaluacja jako proces systematycznej oceny interwencji z funduszy strukturalnych ciągle zyskuje na znaczeniu. W okresie programowania 2007-2013 wyniki badań ewaluacyjnych będą pełnić ważną rolę w procesie kształtowania polityki spójności Unii

²⁸² §8 ust. 1 pkt 1 umowy o dofinansowanie projektu w ramach ZPORR

²⁸³ www.ewaluacja.gov.pl z dn. 9.07.2013 r.

Europejskiej, a podczas debaty nad kolejnym budżetem w perspektywie po 2013 roku będą jednym z kluczowych argumentów dla jej zachowania w dotychczasowym kształcie lub weryfikacji jej założeń.

Biorąc pod uwagę kryterium celu ewaluacji wyróżnia się następujące jej rodzaje:

- ewaluacje strategiczne (których celem będzie ocena i analiza ewolucji NSRO i PO w odniesieniu do priorytetów krajowych i wspólnotowych);
- ewaluacje operacyjne (których celem będzie wspieranie procesu monitorowania NSRO i PO).

W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 każdego roku sporządzany był przez specjalnie wyznaczoną do tego jednostkę organizacyjną Okresowy Plan Ewaluacji. Badania zlecane były (zgodnie z wytycznymi MRR) firmom zewnętrznym, natomiast na Instytucji Zarządzającej spoczywał obowiązek opublikowania wyników tych badań oraz zastosowania się do sformułowanych w toku badania ewaluacyjnego rekomendacji. Okresowy Plan Ewaluacji oraz wyniki przeprowadzonych badań były każdorazowo prezentowane na posiedzeniach Komitetu Monitorującego RPO WŁ.

Jako przykład w tabeli nr 14 przedstawiono Okresowy Plan Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 w roku 2013.

Tabela nr 14. Okresowy Plan Ewaluacji RPO WŁ na rok 2013.

Nazwa Instytucji inicjującej ewaluację	Nazwa badania	Termin realizacji	Opis zakresu badania
Zarząd Województwa Łódzkiego / Urząd Marszałkowski w Łodzi	Ocena oddziaływania działań informacyjno – promocyjnych RPO WŁ	II-III kwartał 2013 r.	Przeprowadzone w roku 2010 badania realizacji Planu Komunikacji RPO WŁ wskazało dużą aktywność w zakresie prowadzonych działań przez jednostki organizacyjne odpowiedzialne za promocję, zarówno w UM jak i COP. Celem obecnego badania jest ocena osiągnięcia celów przeprowadzanych działań promocyjnych podejmowanych w latach 2007-2013. Jednym z modułów badania jest sondaż opinii publicznej regionu łódzkiego przeprowadzony na reprezentatywnej próbie w celu uzyskania odpowiedzi czy realizowane działania przyczyniły się do wzrostu świadomości

			społecznej odnośnie realizowanych w regionie działań przy wsparciu środków UE.
Zarząd Województwa Łódzkiego / Urząd Marszałkowski w Łodzi	Ocena wpływu środków unijnych na terytorialną polaryzację regionu łódzkiego.	II-III kwartał 2013 r.	Model polaryzacyjno-dyfuzyjny, który zdobywa dominującą pozycję wśród gospodarczych decydentów, zarówno na szczeblu centralnym jak i regionalnym, niesie ze sobą oprócz oczywistych szans rozwojowych, również liczne zagrożenia. Zakłada się, że nierównomierność tempa rozwoju i wspieranie biegunów wzrostu, są w naturalny sposób rekompensowane przez procesy dyfuzyjne. Nie zawsze jednak tak się dzieje, o czym świadczą wyniki, o czym świadczą wyniki licznych badań ukazujących zwiększającą się polaryzację w wielu obszarach społeczno-gospodarczych. Zakłada się również, że inwestycje oraz inne działania finansowane ze środków UE wpływają pozytywnie na wewnętrzną konwergencję terytorialną regionu. Celem badania jest dokonanie oceny czy środki strukturalne, a szczególnie ich skumulowanie w głównych aglomeracjach wpływają na procesy dyfuzyjne, tym samym na łagodzenie problemów społecznych.
Zarząd Województwa Łódzkiego / Urząd Marszałkowski w Łodzi	Ewaluacja ex-ante RPO WŁ na lata 20014-2020	II-III kwartał 2013 r.	Głównym celem ewaluacji ex-ante jest ocena przyjętej w ramach RPO WŁ na lata 2014-2020 logiki interwencji. Ewaluacja ex-ante powinna udzielić odpowiedzi na dwa podstawowe pytania: czy planowane do realizacji interwencje publiczne znajdują uzasadnienie społeczno-ekonomiczne oraz czy ich realizacja przyczyni się do osiągnięcia pożądanych celów rozwojowych, zaspokojenia i rozwiązania zdiagnozowanych potrzeb i problemów społeczno-ekonomicznych. Ponadto celem ewaluacji ex-ante jest osadzenie procesu programowania w ramach teoretycznych poprzez wykorzystanie dostępnej wiedzy do poprawy jakości programu operacyjnego.

Źródło: Uchwała Nr 1616/07 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 20.12.2007 r. w sprawie zatwierdzenia Planu Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007 – 2013

Zasada kontroli finansowej w polityce regionalnej województwa łódzkiego.

Kontrola finansowa, jak wspomniano w rozdziale 3, obejmuje praktycznie wszystkie poziomy prowadzenia polityki regionalnej. Jednakże z uwagi na tematykę niniejszego rozdziału skupimy się w tym momencie na regionalnym poziomie dokonywania kontroli finansowej prowadzonych działań.

Kontrola wydatkowania środków unijnych polega w pierwszej kolejności na sprawdzeniu, czy beneficjenci realizują projekty zgodnie z umową o dofinansowanie projektu, przepisami prawa oraz z wytycznymi Instytucji Zarządzającej, Pośredniczącej lub Wdrażającej. Beneficjenci stanowią więc grupę, która jest bezpośrednio objęta czynnościami sprawdzającymi. Dotyczą one wszystkich projektów finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności²⁸⁴.

W okresie programowania 2004-2006 (w ramach ZPORR) Instytucje Wdrażające miały za zadanie przyjmowanie wniosków o refundację wydatków od projektodawców i ich kontrolę formalną pod względem zgodności z procedurami, przepisami prawa, zapisami ZPORR i Uzupełnienia ZPORR oraz zapisami umowy finansowej zawartej z projektodawcą.

W okresie programowania 2007-2013 nie nastąpiły znaczące zmiany w zakresie prowadzenia kontroli finansowej (oraz rzeczowej) realizowanych projektów.

Każdy z projektów realizowanych w ramach m.in. RPO WŁ musi być skontrolowany przez pracowników IZ (Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego) przynajmniej raz w trakcie jego realizacji oraz na jego zakończenie. Kontrola na zakończenie realizacji projektu jest kontrolą planową, obowiązkowo przeprowadzaną po złożeniu przez Beneficjenta wniosku o płatność końcową, a przed akceptacją tego wniosku i ostatecznym rozliczeniem projektu. Kontrola ta polega na sprawdzeniu kompletności i zgodności z przepisami otrzymanej dokumentacji związanej z realizacją projektu, niezbędnej do zapewnienia właściwej ścieżki audytu, ze szczególnym uwzględnieniem dokumentów potwierdzających prawidłowość poniesionych wydatków. Fakultatywnie kontrola na zakończenie realizacji projektu może objąć sprawdzenie efektu rzeczowego w miejscu realizacji projektu²⁸⁵.

²⁸⁴ www.fundusze-strukturalne.gov.pl z dn. 12.07.2013 r.

²⁸⁵ Tamże.

6.2 Ocena realizacji polityki rozwoju regionalnego w województwie łódzkim w oczach Beneficjentów funduszy UE.

Zmiany wprowadzane od początku XXI wieku, poprzez okres programowania 2004-2006, później w latach 2007-2013 oraz obecnie u progu nowej perspektywy finansowej obejmującej lata 2014-2020 pokazują, iż Polska wciąż pracuje nad stworzeniem sprawnych i efektywnych mechanizmów, które pozwolą jej osiągnąć długookresowy i trwały rozwój regionalny. Jest to naturalny proces uczenia się i dostosowywania do nowych warunków i okoliczności. Efekty są, jak zawsze podczas uczenia się, zarówno pozytywne jak i negatywne. Wypowiedzi osób zaangażowanych bezpośrednio we wdrażanie polityki regionalnej są często ciasno osadzone w politycznych ramach i nie zawsze oddają w sposób jasny i przejrzysty efektywność prowadzonych działań. Zdecydowanie bardziej interesujące jest (z punktu widzenia prowadzenia badań) zdanie osób, które są rzeczywistymi odbiorcami prowadzonych działań oraz aktywnymi uczestnikami zachodzących zmian. Oczywiście odbiorcami prowadzonej przez władze centralne i regionalne polityki rozwoju są wszyscy mieszkańcy danego obszaru, jednak w przypadku wdrażania funduszy strukturalnych (będących doskonałym odzwierciedleniem europeizacji polityki regionalnej) podmiotami, których te działania i ich zmiany dotyczą w największym stopniu są beneficjenci owych funduszy. Niejednokrotnie są to osoby (lub instytucje) które aktywnie pozyskują środki pochodzące z UE od samego początku ich pojawienia się w Polsce, stąd ich opinia może być swoistą oceną sposobu w jaki Polska dostosowuje politykę rozwoju regionalnego nie tylko do wymogów unijnych ale również do naszej społeczno-gospodarczej rzeczywistości.

6.2.1 Cel badania.

Celem badania jest określenie w jakim stopniu zmiany polityki rozwoju regionalnego w województwie łódzkim odpowiadają na oczekiwania i potrzeby jego mieszkańców. O tyle o ile ramy prowadzenia polityki regionalnej (powiązanej z wdrażaniem funduszy UE) określają podmioty centralne Unii Europejskiej o tyle władze regionalne posiadają pewien znaczny margines swobody, w zakresie którego mogą decydować o przeznaczeniu dodatkowych środków finansowych na kluczowe inwestycje oraz na kwestie proceduralno-administracyjne. Badanie ma również odpowiedzieć na pytanie jak osoby korzystające z funduszy europejskich (Beneficjenci) oraz zainteresowane realizacją projektu (potencjalni Beneficjenci) oceniają dotychczasowe wdrażanie funduszy UE w naszym województwie, zarówno pod względem celów, na jakie przeznaczane są środki jak również ich dostępności dla ogółu społeczeństwa.

6.2.2 Metodologia oraz adresaci badania.

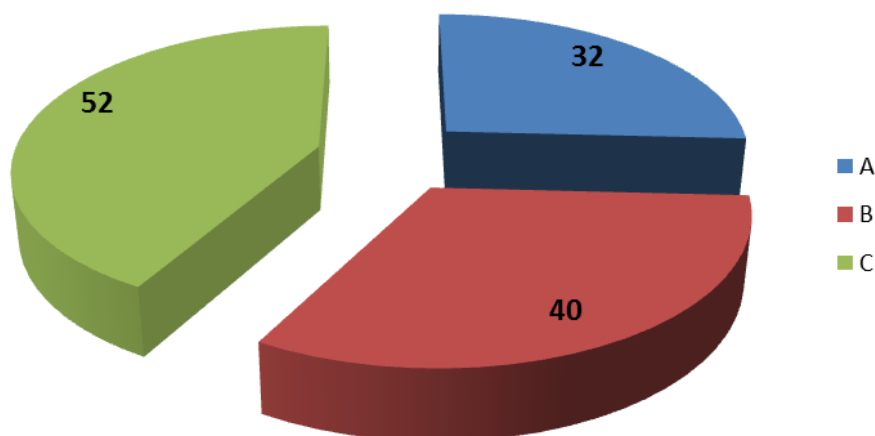
Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o ankietę składającą się z ośmiu pytań, o charakterze zarówno zamkniętym jak i otwartym. Pytania początkowe miały na celu zdiagnozowanie beneficjenta, reprezentowany przez niego podmiot oraz doświadczenie we wdrażaniu funduszy strukturalnych. W dalszej części ankiety umieszczono pytania bezpośrednio związane z prowadzoną polityką regionalną oraz oceną jej skuteczności i adekwatności do sytuacji województwa łódzkiego. Ankietowani mieli też możliwość zasugerować kierunek działań, który byłby wskazany w kontekście zniwelowania negatywnych aspektów tejże polityki.

Ankieta została przeprowadzona w okresie październik-grudzień 2013 r. na losowo wybranej próbie 84 beneficjentów korzystających ze wsparcia unijnego na realizację własnych projektów. Były to osoby biorące udział w szkoleniach organizowanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego z zakresu rozliczania projektów, sprawozdawczości oraz perspektywy finansowej 2014-2020 oraz klienci Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich w Łodzi. Należy pamiętać, iż w odniesieniu do niektórych pytań Respondenci zaznaczyli więcej niż jedną odpowiedź. Ankieta była anonimowa a jej treść stanowi załącznik nr 1 do niniejszej pracy.

6.2.3 Omówienie wyników ankiety

Celem pierwszego pytania jest określenie motywu pozyskiwania informacji na temat funduszy unii europejskiej. Określa ono jaki odsetek osób poszukuje ogólnych informacji na temat funduszy a jaki dysponuje bardziej rozległym doświadczeniem i wiedzą w ich zakresie. Jest to informacja o tyle istotna, o ile celem działań prowadzonych przez podmioty zaangażowane w realizację polityki regionalnej jest (jak wspomniano wcześniej) rozpowszechnianie wiedzy na temat funduszy w społeczeństwie.

Rysunek nr 10. Cel pozyskania informacji przez Respondentów.



Odpowiedź A – Pozyskanie ogólnych informacji o funduszach UE

Odpowiedź B – Pozyskanie dotacji z funduszy UE.

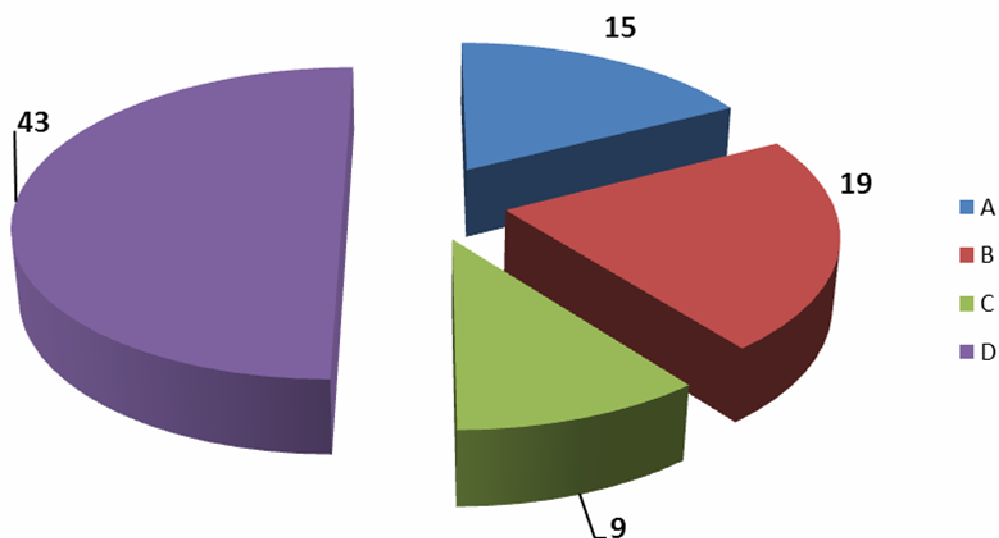
Odpowiedź C – Prawidłowe zrealizowanie projektu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Odpowiedzi udzielone przez respondentów ankiety pokazują, iż 62% osób odwiedziło Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w celu prawidłowego zrealizowania projektu. Oznacza to nie tylko, że wiedza na temat pozyskiwania funduszy europejskich jest w społeczeństwie powszechna ale również, że osoby które już z tych środków korzystają dokładają starań, by ją poszerzyć w celu poprawnego zrealizowania inwestycji. Znaczny odsetek osób deklaruje również chęć pozyskania dodatkowych informacji na temat samych funduszy UE (48%) jak również możliwości ich pozyskania (38%).

Drugie pytanie służy określeniu jaką instytucję reprezentuje respondent. Jest to informacja cenna z punktu widzenia adresowania akcji informacyjnych do różnych grup społecznych i służy identyfikacji jakiego typu podmioty najczęściej korzystają z funduszy europejskich a co za tym idzie, które z nich wykazują brak aktywności.

Rysunek nr 11. Instytucja reprezentowana przez Respondenta.



Odpowiedź A – Osoba prywatna.

Odpowiedź B – Przedsiębiorca.

Odpowiedź C – Podmiot publiczny.

Odpowiedź D – Administracja.

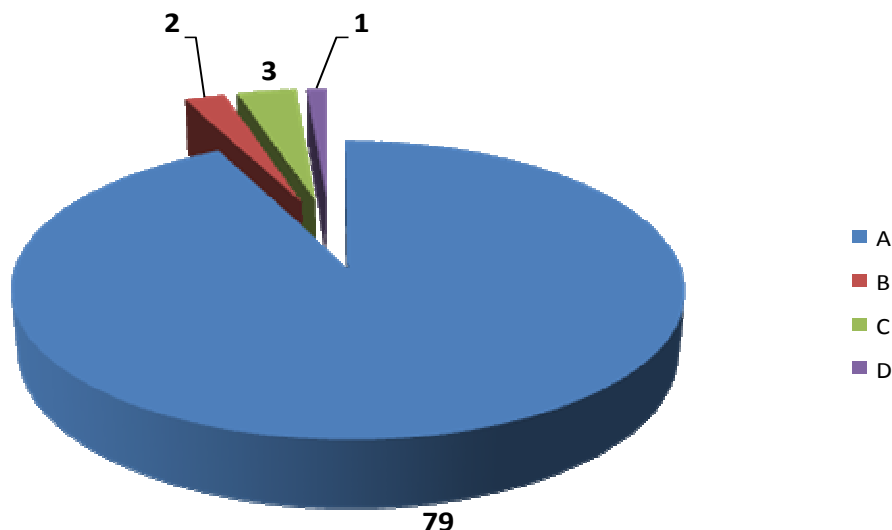
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Wyniki pochodzące z ankiet pokazują, iż podmiotami najczęściej intencjonalnie i bezpośrednio korzystającymi z funduszy UE oraz dodatkowych usług świadczonych przez instytucje zaangażowane w ich wdrażanie są instytucje z sektora administracji (zarówno rządowej jak i samorządowej – 51%). Może to wynikać z faktu, iż w tym sektorze najłatwiej jest zdobyć informację związaną z pozyskiwaniem środków jak również nawiązać współpracę z innymi instytucjami administracji związanymi bezpośrednio z prowadzeniem polityki regionalnej. Optymistyczny jest jednak fakt, iż również inne podmioty takie jak przedsiębiorcy (23%) oraz osoby prywatne (18%) dysponują rozległą wiedzą nt. środków europejskich oraz aktywnie z nich korzystają.

Ocena prowadzonej polityki regionalnej opartej na funduszach europejskich przeprowadzona została poczynając od pytania trzeciego. Respondenci mieli za zadanie określić, czy ich zdaniem, fundusze UE są pomocne dla ogółu społeczeństwa. Jako instrumenty rozwoju regionalnego wskazane jest by środki unijne poprzez realizowane w ich ramach inwestycje przyczyniały się do poprawy jakości życia oraz rozwoju wszystkich grup społecznych. Oczywistym jest fakt, że w zakresie programów operacyjnych są działania, w zakresie których projektodawcami mogą być co do zasady tylko podmioty spełniające określone kryteria np. w ramach działań środowiskowych Wojewódzki Fundusz Ochrony

Środowiska i Gospodarki Wodnej czy w ramach działań edukacyjnych szkoły wyższe, niemniej jednak ostatecznymi odbiorcami „pomocy” są tak czy inaczej mieszkańcy danego województwa. Dokłada się wszelkich starań, by żadna z grup społecznych nie była wykluczona z możliwości korzystania z tego typu inwestycji. Warto wobec tego zbadać jak oceniają te starania sami mieszkańcy naszego regionu.

Rysunek nr 12. Korzyści płynące z funduszy UE dla ogółu społeczeństwa.



Odpowiedź A –tak, Odpowiedź B –nie, Odpowiedź C – w pewnym zakresie, Odpowiedź D – nie mam zdania

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Wyniki pochodzące z ankiet prezentują optymistyczny obraz wdrażania funduszy, jako że 94% respondentów uważa, iż środki europejskie wspierają ogół społeczeństwa. Dodatkowo korzystny jest, fakt iż znaczna część osób ma świadomość tego, że na co dzień korzysta z efektów działań w ramach polityki rozwoju regionalnego. Niemniej jednak nie należy ignorować tej, jakkolwiek znikomej, części respondentów która twierdzi, że fundusze nie zawsze przyczyniają się do poprawy jakości życia ogółu mieszkańców danego regionu. Oznacza to, że być może istnieje obszar wdrażania środków europejskich wymagający pewnych udoskonaleń.

W części otwartej pytania, gdzie poproszono respondentów, którzy zaznaczyli odpowiedź C („w pewnym zakresie”) o dokładniejsze zakreślenie swojej opinii pojawiły się następujące sugestie:

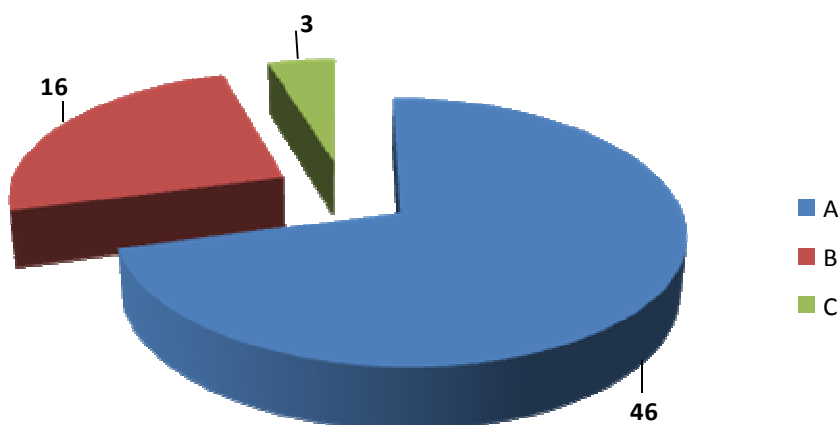
- dla ogółu społeczeństwa przydatne są inwestycje głównie z zakresu badań naukowych oraz infrastruktury;
- fundusze europejskie co do zasady pomagają wzmocnić rozwój regionu;

- inwestycje związane z budową infrastruktury drogowej oraz kolejowej a także dostęp do funduszy za pośrednictwem LGD (Lokalnych Grup Działania) niosą ze sobą korzyści dla ogółu mieszkańców;
- dla całości społeczeństwa przydatne są tylko fundusze wykorzystywane na projekty stricte adresowane do społeczeństwa oraz realizowane przez instytucje publiczne (takie jak IZ, IP II) w sposób zgodny z ideą służby publicznej;
- środki pochodzące z dotacji unijnych zakłócają rynkowe wykorzystanie środków przeznaczonych na inwestycje. Rezultaty projektów są często sprzeczne z zakładanymi a koszty utrzymania i eksploatacji inwestycji przewyższają planowane (jako przykład podano „puste” odcinki autostrad we wschodniej części kraju).

Pytanie czwarte wiąże się z dostępnością do funduszy UE dla wszystkich członków społeczeństwa. Kwestia ta jest o tyle istotna o ile często podkreśla się, że w przypadku wdrażania działań polityki regionalnej ważne jest, by informacja o nich oraz możliwości pozyskania wsparcia były powszechnie dostępne, a co za tym idzie, równomiernie wykorzystywane. Pytanie to zostało umieszczone w ankiecie jeszcze z jednego powodu a mianowicie w związku z częstymi uwagami Beneficjentów dotyczącymi trudności administracyjnych oraz proceduralnych związanych z pozyskiwaniem funduszy, przez co są one praktycznie niemożliwe do pozyskania przez te podmioty, które na co dzień nie są aktywnymi uczestnikami inicjatyw polityki regionalnej. Bariery biurokratyczne oraz gąszcz uregulowań prawnych zarówno krajowych jak i europejskich czynią proces ubiegania się o dotację niezwykle trudnym dla przeciętnego obywatela.

Z rysunku nr 13. wynika, iż przeważająca część osób jest zdania, iż dostępność do funduszy UE jest powszechna (54%), co należy traktować jako pozytywne zjawisko. Warto jednak zaznaczyć, iż respondentami są w głównej mierze osoby, które już korzystają z funduszy albo w najbliższym czasie zamierzają z nich skorzystać stąd posiadają już oni wystarczającą informację na temat możliwości aplikowania i mogą postrzegać ją jako wystarczająco dostępną, podczas gdy dla osoby, która nigdy wcześniej nie miała do czynienia z funduszami może to być znacznie trudniejsze.

Rysunek nr 13. Dostępność funduszy UE dla ogółu społeczeństwa.



Odpowiedź A – tak / Odpowiedź B – nie / Odpowiedź C – w pewnym zakresie

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Istotnym jednak jest że aż 19% respondentów (będących zaznajomionymi z funduszami) twierdziła, że pozyskanie funduszy nie jest ogólnodostępne. Uzasadnieniem tego stanu rzeczy jest fakt, iż w rzeczywistości sama możliwość uzyskania dofinansowania zarezerwowana jest dla określonych podmiotów określonych w regulaminach konkursów, które muszą być zgodne z dokumentami programowymi oraz strategicznymi. Niemniej jednak tzw. beneficjentami ostatecznymi funduszy (osobami, które de facto korzystają ze wsparcia) są najczęściej poszczególne grupy mieszkańców regionu, które nie zawsze są świadome całego procesu oraz roli funduszy w ich codziennym życiu.

W części otwartej pytania respondenci, którzy nie byli w stanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi twierdzili iż:

- pozyskanie funduszy nie jest ogólnodostępne z uwagi na ogólnie ustalone cele, na które może być pozyskane dofinansowanie oraz szczegółowe wymagania w kwestii dokumentów aplikacyjnych;
- fundusze UE są trudne do pozyskania dla osób aplikujących o nie bez pomocy specjalizujących się w tych działaniach firm, nieformalnego wsparcia osób oceniających projekty oraz osób „postronnych”;
- brak jest adekwatnej informacji o możliwościach pozyskiwania dotacji;
- istnieją znaczne trudności przy pozyskiwaniu dotacji związane z wymaganiami formalnymi a także długimi okresami oczekiwania na decyzję;
- pozyskiwanie funduszy obwarowane jest skomplikowanymi procedurami aplikacyjnymi i rozliczeniowymi;

- osoba fizyczna nie prowadząca działalności gospodarczej nie może składać wniosków o dofinansowanie a także kryteria konieczne do spełnienia wykluczają wielu wnioskodawców;
- ograniczenia wynikają przede wszystkim z barier formalno-proceduralnych i poziomem ich skomplikowania;
- ograniczenia wynikają ze zbyt małej wiedzy na temat możliwości pozyskania funduszy oraz z trudności związanych z prawidłowym przygotowaniem dokumentacji projektowej a w dalszej kolejności z prawidłową realizacją oraz rozliczeniem projektu;
- w przypadku części konkursów podczas aplikowania punktowane jest dodatkowo posiadane doświadczenie przy realizacji projektów współfinansowanych z funduszy UE, przez co osoby, które aplikują po raz pierwszy mają utrudniony „start”;
- fundusze europejskie nie są dostępne dla osób prywatnych;
- dostęp do środków unijnych jest zbyt skomplikowany a katalog beneficjentów jest zbyt wąski. Przepisy krajowe nie zawsze są zgodne z przepisami unijnymi, natomiast instytucje niepotrzebnie wprowadzają dodatkowe przepisy utrudniające aplikowanie o środki pomocowe. Występuje ponadto zbyt mała pomoc instytucjonalna dla beneficjentów;
- niski poziom działań informacyjnych i promocyjnych, adresowanych do złych (zdaniem respondenta) grup docelowych;
- istnieje wiele ograniczających dostępność barier biurokratycznych;
- funkcjonuje ogólnie skomplikowany i niespójny system prawny utrudniający procesy inwestycyjne oraz ubieganie się o dofinansowanie;
- zbyt słabo prowadzone są kampanie informacyjne, „dużo szumu a mało konkretów”;
- podczas aplikowania konieczne jest sprawne posługiwanie się Internetem oraz wykazanie się inicjatywą;
- najczęściej przy wyborze projektów do dofinansowania wygrywają te zlokalizowane w Łodzi.

Wyraźnie widać że zdecydowanie największą trudnością oraz przeszkodą w upowszechnieniu funduszy UE są dla beneficjentów skomplikowane procedury formalno-administracyjne oraz wąskie kryteria wyboru zarówno projektodawców jak i samych projektów. Warto jednak zauważyć, że wbrew powszechnemu przekonaniu fundusze europejskie nie są „dla wszystkich”. Nie oznacza to, jednak, że pewne grupy społeczne są wyłączone z czerpania korzyści płynących ze środków UE. Fakt, że nie każdy w

rzeczywistości może aplikować o dofinansowanie własnego projektu w ramach funduszy nie oznacza to, że nie może być faktycznie korzystającym z dokonanej inwestycji. Dobrym przykładem tego typu sytuacji jest rodzaj projektów, realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Choć większość z nich realizowana jest przez instytucje takie jak Wojewódzki Urząd Pracy, Fundacje, Instytuty i to tam trafiają w pierwszym etapie środki z Europejskiego Funduszu Społecznego to ostatecznie w ich ramach wspierane są setki osób będących w trudnej sytuacji, bezrobotnych, nieaktywnych zawodowo czy wymagających pozyskania dodatkowych kwalifikacji zawodowych (organizacja szkoleń, kursów). Tak samo wygląda sytuacja dotycząca projektów inwestycyjnych (np. w ramach RPO WŁ). W ramach działań związanych z ochroną środowiska, infrastrukturą kultury, edukacją, rewitalizacją czy gospodarką wodno-ściekową projektodawcami są z decydowanej większości instytucje związane bezpośrednio z tymi sferami działalności, niemniej jednak korzyści z inwestycji realizowanych przez te podmioty czerpią w efekcie mieszkańcy danej gminy, miasta czy powiatu.

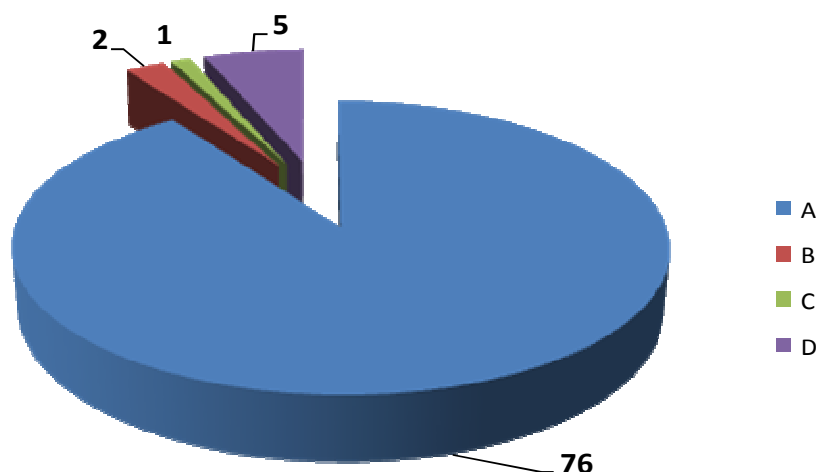
Wydawałoby się jednak zasadne wzięcie pod uwagę tych wypowiedzi, które poruszały temat skomplikowanych procedur oraz przepisów dotyczących zarówno aplikowania jak również rozliczania środków europejskich. Istotnie, większość uregulowań i wytycznych jest trudna do „przyswojenia” dla przeciętnego Beneficjenta. Szczególnie istotne jest to przy wdrażaniu tych działań, które adresowane są dla MŚP, wspólnot mieszkaniowych i innych podmiotów nie dysponujących zapleczem merytorycznym zdolnym sprawnie „poruszać się” w gąszczu unijnych uregulowań. Powoduje to, iż zdecydowanie większe szanse na otrzymanie dofinansowania mają te jednostki, których wielkość lub doświadczenie pozwalają na poprawne przygotowanie dokumentacji lub skorzystanie z usług wyspecjalizowanej firmy. W perspektywie finansowej 2014-2020 planowane jest uproszczenie istniejących procedur jak również dokumentów aplikacyjnych, jednak dopiero ostateczne wdrożenie dokumentów i wytycznych pozwoli ocenić czy usprawnienia udało się efektywnie zastosować.

W pytaniu piątym respondenci mają za zadanie wypowiedzieć się w kwestii tego, jak członkostwo w UE wpłynęło na województwo łódzkie. Jak wspomniano we wcześniejszych częściach rozdziału zmian będących bezpośrednim skutkiem akcesji Polski do UE nie sposób nie zauważyć. Występują w prawie, administracji, życiu społecznym, gospodarce i stylu życia. Istotne jest jakiego rodzaju są to zmiany i czy są na ogół odbierane przez społeczeństwo jako pozytywne czy też niekoniecznie.

Zdecydowana większość respondentów twierdzi, że członkostwo w UE wpłynęło pozytywnie na województwo łódzkie (90%), co jest dość przewidywalnym wynikiem. Na

chwile obecna Polska jest jeszcze jednym z głównych Beneficjentów środków europejskich a kwota przyznana na lata 2014-2020 jest największa od początku akcesji do UE. Efektywność wykorzystania tych środków jest niekiedy kwestią dyskusyjną jednak ich pozytywny wpływ na rozwój naszego regionu nie powinien być poddawany w wątpliwość.

Rysunek nr 14. Wpływ funduszy UE na województwo łódzkie.



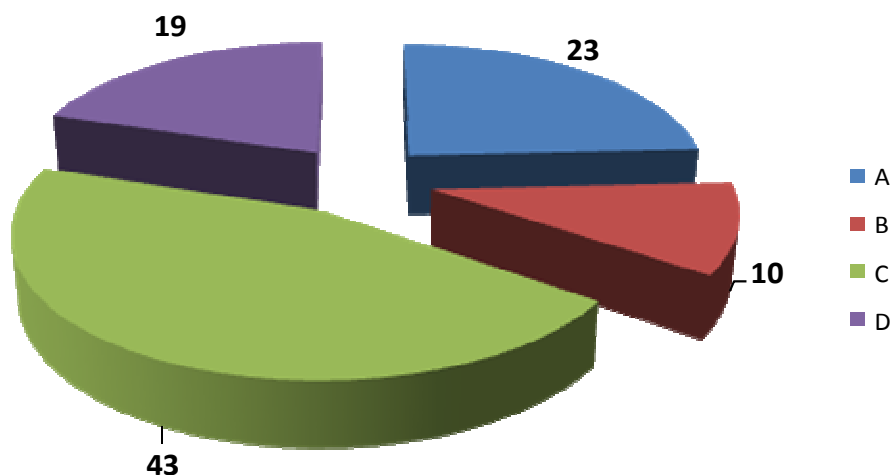
Odpowiedź A – Pozytywnie, Odpowiedź B – negatywnie, Odpowiedź C – Nie wpłynęło, Odpowiedź D – nie mam zdania

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Kolejne pytanie odnosi się do wspomnianej wcześniej efektywności wydatkowania środków unijnych w województwie łódzkim. Respondenci byli proszeni o dokonanie oceny czy fundusze UE w naszym województwie wydatkowane są adekwatnie do istniejących potrzeb. Pytanie nr 6 prezentuje zdecydowanie bardziej zróżnicowane odpowiedzi. Ponad połowa respondentów twierdzi, że funduszy europejskich jest za mało w stosunku do potrzeb (51%). Nie należy jednak traktować tego jako wady systemu wdrażania, zwłaszcza, iż kwota przyznana Polsce na lata 2007-2013 jest jedną z najwyższych w ramach całej Wspólnoty. Naturalnym zjawiskiem jest permanentny brak środków finansowych i niemożność sfinansowania w ich zakresie wszystkich potrzeb. Należy jednak pamiętać o tym, iż fundusze europejskie co do zasady nie są skierowane na zaspokajanie całego zakresu potrzeb danego kraju ale wyłącznie na finansowanie inwestycji rozwojowych przekładających się w największym stopniu na poprawę jakości życia i gospodarki. Zarówno podczas prowadzonych rozmów jak również spotkań informacyjnych widać często brak zrozumienia tej zasady u potencjalnych odbiorców pomocy. Być może wobec tego należałoby ukierunkować kampanie promocyjne w stronę uświadamiania społeczeństwu, iż fundusze UE nie są po prostu środkami zasilającymi budżet przeznaczonymi do dowolnego rozdysponowania ale zasobami,

na które Komisja Europejska nałożyła szereg obwarowań i ograniczeń a w związku z tym mogą być one przeznaczone wyłącznie na pewne, spełniające określone kryteria inwestycje, które w długim okresie przyczynią się do rozwoju społeczno-gospodarczego całego regionu lub kraju.

Rysunek nr 15. Efektywność wydatkowania środków z funduszy UE w województwie łódzkim.



Odpowiedź A – Adekwatnie do potrzeb
Odpowiedź B – Nieadekwatnie.
Odpowiedź C – Jest ich za mało.
Odpowiedź D – Brakuje funduszy na.....

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Więcej niż jedna czwarta respondentów (27%) uważa jednak, iż fundusze UE są wydatkowane adekwatnie do potrzeb. 12% ankietowanych sądzi, iż proces ten nie jest dokonywany w sposób satysfakcjonujący. Ponadto w odpowiedzi D określono te obszary, które (wg respondentów) są niedostatecznie uwzględnione przy podziale środków europejskich. Są to:

- komunikacja publiczna;
- rewitalizacja;
- drogi (w tym również gminne, osiedlowe);
- rozwój gmin wiejskich;
- organizacje pozarządowe;
- działania na rzecz społeczności lokalnych;
- przedsiębiorcy;
- walka z bezrobociem;
- nauka (np. studia podyplomowe);
- infrastruktura (w szerokim zakresie);

- tworzenie i utrzymanie miejsc pracy;
- aktywizacja zawodowa osób w wieku 50+;
- transport;
- ochrona środowiska;
- innowacje;
- edukacja dzieci i młodzieży;
- służba zdrowia.

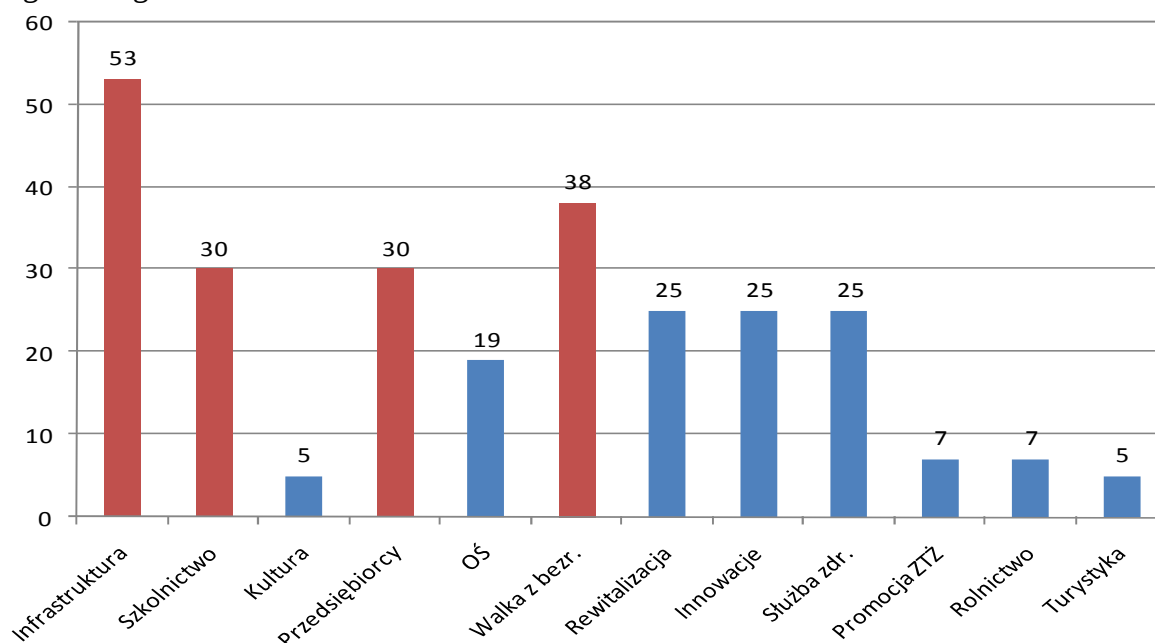
Pojawiła się również opinia, iż *„bardzo często osoby oceniające projekty są niekompetentne a ich opinie są nieobiektywne.”* Wobec powyższego warto jednak pamiętać, iż zgłaszane do dofinansowania projekty są oceniane formalnie przez pracowników odpowiednich departamentów Urzędu Marszałkowskiego a merytorycznie przez Komisje Oceny Projektów na podstawie kryteriów stanowiących oficjalny i powszechnie dostępny dokument. W rzeczywistości każda z osób oceniających postrzega kryteria w pewien subiektywny sposób, czego efektem może być nieco inna ocena poszczególnych projektów, co jednak jest zjawiskiem naturalnym przy stosowaniu oceny punktowej (innej niż zero-jedynkowa).

Jak wynika z odpowiedzi udzielonych przez ankietowanych, katalog obszarów niedostatecznie finansowanych jest dość szeroki. Nowa perspektywa finansowa 2014-2020 zakłada przeznaczenie największej części środków na innowacje, działalności badawczo-rozwojową, walę z bezrobociem i wykluczeniem społecznym, rewitalizację oraz rozwój zasobów ludzkich a zatem jest odpowiedzią na część zdiagnozowanych potrzeb.

Następne pytanie sugerowało wskazanie tych obszarów, które zdaniem respondenta powinny być współfinansowane w pierwszej kolejności w ramach działań polityki rozwoju regionalnego. Każdy z ankietowanych miał możliwość zaznaczenia 2-3 odpowiedzi.

Zdecydowana większość Beneficjentów twierdziła, iż wydatki na infrastrukturę powinny być w pierwszej kolejności finansowane ze środków pomocowych. Nie trzeba być osobą zaznajomioną z tematyką polityki regionalnej, by zauważyć, iż województwo łódzkie przejawia w tym zakresie znaczne braki, pomimo znacznych kwot wykorzystanych na ten cel w latach 2007-2013. Niemniej jednak opinia Komisji Europejskiej w tym względzie jest jednoznaczna: infrastruktura, choć potrzebna nie może być dłużej głównym przedmiotem wydatków w zakresie polityki regionalnej kraju, jako że, w długim okresie czasu nie przyczynia się ona bezpośrednio do rozwoju ani nie tworzy „wartości dodanej”. Co więcej, konieczne są dodatkowe wydatki na eksploatację oraz utrzymanie istniejącej infrastruktury, co powinno znaleźć pokrycie w wydatkach budżetowych a nie środków unijnych.

Rysunek nr 16. Najważniejsze kierunki inwestowania w ramach polityki rozwoju regionalnego.



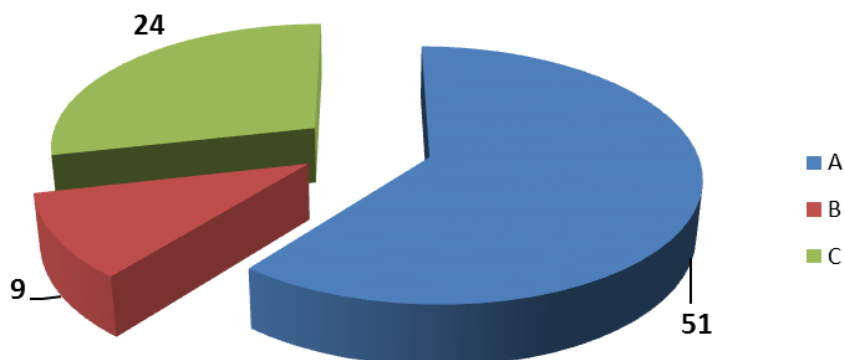
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Drugim, z punktu widzenia respondentów, najważniejszym obszarem interwencji jest walka z bezrobociem. Tego problemu, niezwykle widocznego w naszym województwie, nikt nie ośmieli się ignorować. Miejsca pracy przekładające się bezpośrednio na jakość życia mieszkańców są warunkiem koniecznym rozwoju regionu. W związku z tym w nowej perspektywie finansowej ze środków RPO WŁ 2014-2020 przeznaczono na ten cel ponad 300 mln euro w ramach Osi VIII: Zatrudnienie i Osi XI: Włączenie społeczne.

Również wsparcie przedsiębiorczości oraz szkolnictwa realizowane będzie w ramach RPO WŁ 2014-2020 w obszarze Osi I: Badania, rozwój i komercjalizacja wiedzy (237 mln euro), Osi II: Innowacyjna i konkurencyjna gospodarka (323 mln euro) oraz Osi XI: Edukacja, Kwalifikacje, Umiejętności (152 mln euro).

Ostatnie pytanie porusza kwestię zadowolenia mieszkańców województwa z efektów inwestycji współfinansowanych z funduszy europejskich. Jest to ważne o tyle o ile opinia mieszkańców w pewnym zakresie odzwierciedla społeczne efekty wdrażania funduszy, które powinny przyczyniać się m.in. do poprawy jakości życia w regionie.

Rysunek nr 17. Zadowolenie mieszkańców województwa z efektów polityki rozwoju regionalnego.



Odpowiedź A – Tak

Odpowiedź B – Nie (dlaczego?)

Odpowiedź C – Częściowo (uzasadnij)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Nie da się ukryć, iż praktycznie na każdym kroku można natknąć się na pozytywne zmiany wywołane inwestycjami współfinansowanymi ze środków unijnych. Modernizowane są linie kolejowe, placówki służby zdrowia, przedszkola, szkoły wyższe oraz instytucje kultury. Z tego wszystkiego korzystają w efekcie mieszkańcy województwa. Ponadto w zakresie projektów miękkich setki osób nieaktywnych zawodowo otrzymało dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej, na odbycie szkoleń podnoszących kwalifikacje czy też preferencyjną pożyczkę na rozwinięcie istniejącej działalności gospodarczej. Działania te z całą pewnością mają pozytywny charakter, aczkolwiek wątpliwość budzi niekiedy alokacja środków na poszczególne obszary działalności oraz sam proces wdrażania programów rozwoju regionalnego.

Tych właśnie aspektów dotyczyła większość odpowiedzi udzielonych przez respondentów, którzy wybrali odpowiedzi B lub C. 24 odpowiedzi B (niezadowolenie z efektów funduszy UE w naszym województwie) świadczy o tym, iż wiele jeszcze pozostaje do udoskonalenia w kwestii gospodarowania środkami wspólnotowymi. Oczywiście należy przyjąć pewien margines tolerancji, jako że nie wszyscy beneficjenci świadomi są ograniczeń narzuconych Instytucjom Zarządzającym przez podmioty centralne UE. O ile pewne procedury i zasady mogą ulec zmianie lub uproszczeniu o tyle pewne kwestie są poza zakresem kompetencji polskich władz. Komisja Europejska często podkreśla, iż będąc niejako dysponentem środków pochodzących z funduszy UE ma prawo nakładać wymogi regulujące ich wykorzystanie. Tak też czyni. Wiadomo już na obecnym etapie, iż środki finansowe w

perspektywie 2014-2020 będą większe niż te, dostępne na lata 2007-2013 jednak będą trudniejsze do pozyskania i poprawnego rozliczenia.

Badanie zawierało również część otwartą, gdzie Respondenci mieli możliwość wyrażenia swoich spostrzeżeń oraz opinii dotyczących systemu wdrażania funduszy oraz prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w województwie łódzkim. Najczęściej pojawiały się komentarze związane z procedurami wyboru projektów oraz z wyznaczaniem obszarów wsparcia. Często krytykowane były instytucje, nadmierna biurokracja oraz niekompetencja pracowników administracji: „(...) *Beneficjent jest niejednokrotnie zostawiony sam sobie i narażony na negatywne oceny ze strony tejże instytucji przy braku jakiejkolwiek pomocy z jej strony (...)*”, „(...) *często realizuje się nie zadania najpotrzebniejsze ale te, na które są akurat środki (...)*”, „(...) *istnieją wątpliwości co do wyboru kierunków, które znajdują akceptację do realizacji (...)*”, „*duża ilość merytorycznie dobrych projektów zostaje odrzucona z uwagi na niekompetencje asesorów (osób oceniających) oraz ich subiektywne oceny*”. Często podkreślane były również elementy strategiczne, tj. zbyt małe dopasowanie realizowanych inwestycji i kierunków wsparcia do potrzeb i specyfiki danego regionu oraz niska spójność pomiędzy poszczególnymi dokumentami: „(...) *powinno usprawnić się system wdrażania funduszy oraz wzmocnić elementy konstrukcyjne (zasada partnerstwa)*. Wskazane jest większe dopasowanie inwestycji do potrzeb wynikających ze specyfiki regionu i jego potencjału. *Należy uwypuklić aspekt terytorialny w rozwoju regionu.*”, „(...) *zbyt mała ilość środków finansowych przeznaczona jest dla mniejszych ośrodków miejskich (...)*”, „(...) *brak jest współpracy pomiędzy władzami miast, słabe przygotowanie strategii działania, brak planów długoterminowych działań przygotowawczych przed inwestycjami.*”, „*widoczne są efekty już zainwestowanych środków ale brak jest konsekwencji w dalszym wydatkowaniu przyznanych funduszy. Brak jest również spójności w kwestii kierunków wykorzystywania środków*”. Równie często pojawiały się opinie mówiące o „marnotrawstwie” środków publicznych, zwłaszcza w zakresie tzw. projektów „miękkich” tzn. współfinansowanych w ramach EFS (czyli z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki). Faktem jest, iż inwestycje w ramach POKL mają często mniej „wymierny” charakter i niezwykle trudno jest ocenić ich realny wpływ na rozwój regionu. W związku tym istnieje również największe prawdopodobieństwo na wystąpienie w tego typu projektach nieprawidłowości i niecelowo wydatkowanych środków. Respondenci podkreślali iż: „(...) *środki wydatkowane są w sposób nieprawidłowy (w ramach działania 6.2 – dotacje w wysokości 20-40 tys. PLN). W ramach działania 8.1.1. realizowane szkolenia charakteryzują się niskim poziomem jakości oraz występuje zjawisko marnotrawienia środków publicznych (...)*”, „(...) *pozytywnym zjawiskiem jest*

wykorzystywanie środków UE na różne potrzeby, jednak powinna być większa kontrola ich efektywności. Zdarzało się przekazywanie w ramach środków EFS produktów żywnościowych zakupionych w projekcie, które były nieprzydatne lub częściowo przydatne do spożycia.”, „zbyt dużo środków przeznaczono na „kapitał ludzki”, który (zdaniem respondenta) nie przynosi tak wyraźnych efektów jak inwestycje w infrastrukturę”, „znaczna część środków została źle wydana na projekty „miękkie” oraz na zbędne inwestycje”.

Zdaniem tych Beneficjentów, którzy wcześniej korzystali już ze wsparcia unijnego dużą przeszkodą w korzystaniu ze środków unijnych jest stopień skomplikowania procedur aplikacyjnych oraz nadmiernie rozbudowana biurokracja. Zdaniem Respondentów przyczynia się to do nierówności w dostępie do środków finansowanych zarówno pomiędzy poszczególnymi typami podmiotów jak również pod względem ich lokalizacji: „(...) zbyt mała ilość środków finansowych przeznaczona jest dla mniejszych ośrodków miejskich”, „(...) przygotowanie wniosku o dofinansowanie i rozliczenie projektu jest zbyt skomplikowane dla większości Beneficjentów i nie mają oni możliwości dokonać tego samodzielnie (...)”, „mniejsze miasta i miejscowości w województwie mają relatywnie niższą szansę na uzyskanie dofinansowania”, „większość środków finansowych trafiła do Łodzi, choć miały one służyć wyrównywaniu szans w całym województwie. Ponadto występują zbyt skomplikowane procedury przy ubieganiu się o dotacje”.

Wyniki ankiet pokazują, iż choć polityka regionalna w województwie łódzkim (w oparciu o fundusze unii europejskiej) wdrażana jest w znacznej części w sposób satysfakcjonujący dla jej ostatecznych odbiorców to istnieje jednocześnie wiele jej aspektów, które wymagają udoskonalenia lub zmiany. Najwięcej wątpliwości dotyczy stopnia skomplikowania procedur związanych z pozyskiwaniem dotacji. Jest to słuszna uwaga, albowiem przygotowanie całości dokumentacji związanej z realizacją projektu oraz samo jego przeprowadzenie jest procesem trudnym i czasochłonnym nawet dla osoby swobodnie „poruszającej się” w gąszczu unijnych i krajowych przepisów oraz wytycznych. Perspektywa finansowa 2014-2020 przewiduje dokonanie zmiany w tym zakresie a mianowicie uproszczenie istniejących procedur i dokumentów. Niemniej jednak, jak zaznaczono wcześniej, środki finansowe z obecnej perspektywy z uwagi na konstrukcję dokumentów programowych (wynikającą z wytycznych Komisji Europejskiej) będą tak czy inaczej trudniejsze do pozyskania przez Beneficjentów. Wprawdzie sam proces aplikacji może zostać ułatwiony jednak same cele i kryteria dostępu będą sformułowane zdecydowanie bardziej szczegółowo.

Zakończenie

Polska stoi u progu trzeciego okresu programowania polityki rozwoju regionalnego w oparciu o środki pochodzące z Unii Europejskiej. Obejmuje on lata 2014-2020. W niniejszej pracy skoncentrowano się na doświadczeniach poprzednich perspektyw finansowych oraz na próbie dokonania ich oceny. Jak wcześniej wspomniano Polska przygotowywała się do członkostwa we Wspólnocie jeszcze przed rokiem 2004. Poczynając od tego czasu można zaobserwować nieustający proces uczenia się zarówno w sferze podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki rozwoju regionalnego jak również w obszarze społecznym. Każdy z okresów, na jakie podzielono wdrażanie funduszy UE (okres przedakcesyjny, lata 2004-2006 oraz 2007-2013) charakteryzował się nieco innymi zasadami, mechanizmami oraz angażował inne podmioty administracji centralnej oraz regionalnej. Zmiany były dokonywane w oparciu o wytyczne Komisji Europejskiej ale również na podstawie dobrych i złych praktyk, nabywanego doświadczenia oraz zasięgania opinii publicznej. W tym właśnie tkwi istota europeizacji. Dzięki analizie wymienionych okresów programowania oraz rządzących nimi mechanizmów nietrudno jest zaobserwować ten dynamiczny proces, który widoczny jest praktycznie we wszystkich aspektach społeczno-gospodarczej rzeczywistości.

W celu lepszego zrozumienia procesu europeizacji i zidentyfikowania jego mechanizmów, specjalnie dla potrzeb tej pracy, przeprowadzono pogłębione badania w województwie łódzkim. Objęły one analizę dokumentów programowych, systemu instytucjonalnego oraz cały proces wdrażania funduszy europejskich.

Ukazano również jak dzięki kryteriom oceny projektów stopniowo zmieniała się świadomość społeczna w kwestiach takich jak ochrona środowiska, informatyzacja, polityka jakości czy społeczeństwo obywatelskie. Zasady, które początkowo były odgórnym wymogiem, instytucjonalnie narzuconym obowiązkiem (w kontekście pozyskania dofinansowania) obecnie stają się powszechnie znanym, akceptowanym i coraz bardziej naturalnym stanem rzeczy. Znacznie wzrasta stopień uporządkowania działań związanych z realizacją polityki regionalnej, kompetencje administracji a co za tym idzie, efektywność stosowanych rozwiązań. Województwo łódzkie (podobnie jak inne regiony, nie tylko w Polsce) przeszło długą drogę w kierunku europeizacji, niemniej jednak jest to proces, który prawdopodobnie będzie można obserwować jeszcze przez długi okres czasu.

Interesującą oraz niezwykle istotną kwestią jest opinia mieszkańców województwa na temat jakości prowadzonej polityki rozwoju regionalnego. W związku z tym badaniu zostały poddane osoby które korzystały lub zamierzają korzystać z funduszy europejskich. W grupie

tej znalazły się zarówno osoby prywatne jak również przedsiębiorcy oraz przedstawiciele administracji samorządowej i innych instytucji publicznych. Są oni rzeczywistym odbiorcą wszelkich działań i dlatego też ich zdanie powinno być szczególnie brane pod uwagę. Rezultaty badania przynajmniej w pewnym zakresie obrazują społeczny odbiór polityki rozwoju regionalnego oraz europeizacji.

Odpowiedzi udzielone przez respondentów w większości przypadków pozytywnie oceniają realizowane działania. Jak łatwo przewidzieć największą trudnością z ich punktu widzenia są bariery administracyjne oraz biurokratyczne a także ograniczoność środków finansowych. Choć okres programowania 2014-2020 przewiduje uproszczenie procedur aplikacyjnych jednocześnie zapowiada koncentrację dostępnych środków na bardziej skonkretyzowane cele. Oznacza to, że będą one dostępne dla węższej grupy podmiotów. Jest to naturalnie uzasadnione z punktu widzenia efektywności polityki rozwoju regionalnego (która zakłada koncentrację celów tematycznych) jednak może się spotkać z niezadowoleniem społecznym, jako że środki finansowe będą relatywnie trudniej dostępne.

Dzięki przeprowadzonemu badaniu możliwe jest wstępne oszacowanie, które z obszarów dotyczących wdrażania funduszy europejskich powinny zostać w większym lub mniejszym stopniu zreformowane. Wyraźnie widoczne jest, iż pożądane jest ograniczenie procedur biurokratycznych, uproszczenie zapisów i regulacji oraz skoncentrowanie się na mniejszej ilości ale bardziej naglących społecznie potrzeb. Wskazane byłoby również położenie większego nacisku na efektywność prowadzonych działań, zwłaszcza w zakresie inwestycji współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, gdzie z uwagi na ich charakter rezultaty są znacznie trudniej mierzalne. Ukazane są też dobre praktyki, które nie tylko powinny być kontynuowane ale również ekstrapolowane na inne dziedziny (takie jak kampanie informacyjne i promocyjne podnoszące świadomość społeczną w zakresie funduszy i możliwości z nich korzystania). Niektóre z tych zmian znalazły już odzwierciedlenie w programowaniu nowej perspektywy finansowej 2014-2020, co być może pociągnie za sobą dalsze modyfikacje.

Instytucje centralne Unii Europejskiej kładą coraz większy nacisk na kształtowanie rozwoju poszczególnych regionów za pośrednictwem podmiotów działających na poziomie regionalnym. W latach 2004-2006 środki finansowe UE redystrybuowane były na podstawie programów operacyjnych opracowanych na szczeblu centralnym. Już w następnym okresie programowania przeformułowano ten mechanizm: programy krajowe uzupełniono o programy regionalne (RPO) – każde z 16 województw miało możliwość „zaprogramować” własny scenariusz rozwoju. Na programy regionalne przeznaczono ok. 20% całości alokacji

na lata 2007-2013. W latach 2014-2020 posunięto się o krok dalej. Oprócz zwiększenia kompetencji podmiotów samorządowych w programowaniu rozwoju regionalnego procent środków przeznaczonych na programy regionalnej sięgnął 40% całości alokacji (w sumie 31,2 mld euro). Zdecydowanie większy nacisk został położony na kwestie związane z ochroną środowiska oraz kształtowaniem postaw proekologicznych. Na liście priorytetów znalazły się również zagadnienia z zakresu efektywności energetycznej i racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi. Co najważniejsze, zwrócono uwagę na postępujące negatywne zjawiska demograficzne takie jak starzenie się społeczeństw, niską dzietność, marginalizację oraz ubóstwo. W ramach dokumentów strategicznych oraz programów operacyjnych wiele uwagi poświęcono konieczności odwrócenia tych trendów czyli ograniczeniu ubóstwa, bezrobocia (zwłaszcza u osób młodych), przeciwdziałania depopulacji oraz aktywizacji osób starszych oraz zmarginalizowanych.

W zakresie wspierania przedsiębiorczości znaczący nacisk zostanie położony na promowanie innowacyjności oraz sfery badawczo-rozwojowej i kształtowaniu współpracy nauki z biznesem. Inwestycje w infrastrukturę w MŚP będą w większości wspierane za pośrednictwem preferencyjnych pożyczek oraz poręczeń, gdyż uznano ten instrument za bardziej efektywny.

Oczywistym jest, że realną skalę zmian oraz ich wpływ na efektywność będzie można oceniać dopiero pod koniec bieżącego dziesięciolecia. Istotnym jest jednak, iż zarówno instytucje centralne UE, jak również podmioty krajowe i lokalne wciąż mają na celu doskonalenie funkcjonującego systemu poprzez dokonywanie ewaluacji i wyciąganie wniosków z wcześniejszych doświadczeń.

* * *

Bibliografia

1. Andrzejewski A. , Herbut R.; *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej* (red.), Wrocław 1997.
2. Bache I., George S.; *Politics in the European Union*, Second edition, Oxford University Press, 2006
3. Bachtler J., Downes R., Gorzelak G.; *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*, Ashgate, London, 2000.
4. Bachtler J.; *European regional incentives, 1997-98 : directory and review of regional grants and other aid available for industrial and business expansion and relocation in the member states of the European Union*, London, Bowker-Saur, 1999
5. Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K.; *Integracja Europejska*, Wydawnictwo Wolters-Kluwer, Warszawa 2007
6. Baudelle G., Guy C.; *The peripheral areas of Western Europe and EU regional policy: prospective scenarios* [w:] T.G. Grosse, *Wpływ europeizacji na kierunki procesów rozwoju w Polsce* [w:] *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*. A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków, 2009.
7. Blakely E.J.; *Planning Local Economic Development*. Theory and Sage Publication, London-New-Practice. Delhi 1989.
8. Bohdziewicz P., *Kapitał ludzki*, Gazeta Wyborcza z 31.03.2003.
9. Bomberg E, Peterson J.; *Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?*, Queen's Papers on Europeanization, No. 2/2000.
10. Borowiec J., Wilk K.; *Teoria i praktyka europejskiej integracji gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, 1997.
11. Börzel T.A.; *How The European Union Interacts with its Member States*, Political Science Series 93, Vienna, 2003.
12. Börzel T.A.; *Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*, Journal of Common Market Studies 2002, vo. 40, no. 2.
13. Börzel T.A.; Risse T.; *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, EUI Working Papers, RSC No. 2000/56.
14. Börzel T.A.; *Shaping and Taking EU Policies: Member States Responses to Europeanization*, Queen's Papers on Europeanization, No. 2/2003

15. Brodecki Z. (red.) i in.; *Regiony*, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2005.
16. Brzeziński Z., *Bezład. Polityka światowa na progu XXI wieku*, Editions Spotkania, Warszawa 1993.
17. Buller J., Gamble A.; *Conceptualising Europeisation*, Public Policy and Administration, 17/2002.
18. Bulmer S., Padgett S.; *Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective*, British Journal of Political Science 35/2004
19. Chądzyński I., Nowakowska A., Przygodzki Z.; *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa 2007.
20. Chmielewski R., Trojanek M.; *Czynniki określające konkurencyjność układów przestrzennych (regionów i miast)* [w:] *Postawy gospodarczej polityki miasta. Studium Poznania – część II*, pod red. R. Domańskiego, Biuletyn KPZK nr 187, Warszawa 1999.
21. Chojnicki Z.; *Podstawowe aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego, 1989* [w:] *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski*, Praca zbiorowa pod red. A. Kuklińskiego, UW, Warszawa 1989
22. Communication of the Commission, *Growing Regions, Growing Europe*, Fourth Report On Economic and Social Cohesion, May 2007.
23. Cowles M.G., Caporoso J.A., Risse T.; *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca NY, Cornell University Press, 2000
24. Dahrendorf R.; *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1991.
25. Daszkiewicz N.; *Internacjonalizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Scientific Publishing Group, Gdańsk 2004.
26. Davies N.; *Europa między Wschodem a Zachodem*, SIW Znak, Kraków 2007.
27. De Graue P.; *What We Have Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?*, Journal of Common Market Studies, 2006, vol. 44, nr 4.
28. Domański D.; *Kapitał ludzki, podział pracy i konkurencyjność*, Gospodarka Narodowa Nr 7-8/2000.
29. Domański R.; *Geografia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 1982.
30. Domański R.; *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*. PWN, Warszawa 1993.
31. Domański R.; *Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych*, PWE, Warszawa 1972.
32. Dubowska A., *Polityka regionalna Unii Europejskiej – ewolucja koncepcji w kontekście pogłębiania integracji*, pobrane z <http://civitaseuropae.eu/wp-content/uploads/2009/02/>

33. Dyson K. (red.); *Euro Area Entry In East-Central Europe: Paradoxical Europeanization and Cluster Convergence*, "West European Politics", 2007, vol. 30, nr 3.
34. Emmert F., Morawiecki M.; *Prawo Europejskie*, Warszawa-Wrocław, 2002.
35. Epstein R.A.; *The social context in conditionality: internationalizing finance in postcommunist Europe*, 2008
36. *ESDP European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, 1999.
37. *Europejska Karta Samorządu Regionalnego* [w:] Malarski S.; *Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2000.
38. Featherstone K., Kazamias G.; *Introduction: Southern Europe and the Process of Europeanisation* [w:] Featherstone K., Kazamias G. (red.); *Europeanisation and the Southern Periphery*, Frank Cass, London. 2001.
39. Featherstone K.; *The Politics of Europeanization*, Oxford Scholarship Online Monographs, 2003.
40. Fukujama F., *Koniec historii*, Wydawnictwo Zysk i Spółka, Poznań, 1996r.
41. Gaczek W. M., Rykiel Z.; *Konkurencyjność regionów a regionalizm ekonomiczny*, [w:] *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, pod red. M. Klamut i L. Cybulskiego, Wrocław 2000.
42. Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A.; *Integracja Europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej.*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
43. Gąsior-Niemiec A.; *Polskie regiony (1999-2009) – studium z perspektywy socjologii pragmatycznej*, Rzeszów-Warszawa 2009.
44. Geyer R., Mackintosh A., Lehmann K.; *Integrating UK and European Social Policy. The Complexity of Europeanisation*, Radcliffe Publishing, Oxford 2005.
45. Gleeson B.; *Learning About Regionalism from Europe: 'Economic Normalisation' and Beyond*, Australian Geographical Studies, 2003.
46. Gorynia M. (red.); *Luka konkurencyjna na poziomie przedsiębiorstwa a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2002.
47. Gorynia M.; *Zachowania przedsiębiorstw w okresie transformacji. Mikroekonomia przejścia*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2000, wydanie drugie.
48. Gorzelak G.; *Reforma ekonomiczna w Polsce na tle rozwoju regionalnego*, „Ekonomista”,

1989.

49. Graś A.; *Pozycja prawna Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej de lege lata et de lege ferenda*, Instytut Zachodni, Poznań, 1998.
50. Grootaert Ch.; *Social Capital: The Missing Link?*, The World Bank Social Development Family Environmentally And Socially Sustainable Development Network, Social Capital Initiative, Working paper No. 3, April 1998.
51. Grosse T. G.; *Dylematy dobrego rządzenia (goodgovernance). Wnioski dla Polski*, „Studia Polityczne”, 2009.
52. Grosse T.G.; *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa , 2007.
53. Grosse T.G.; *Wpływ europeizacji na kierunki procesów rozwoju w Polsce* [w:] *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku* A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków, 2009.
54. Grosse T.G.; *Analiza wybranych działań anty kryzysowych władz publicznych na świecie. Wnioski dla prac nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2009.
55. Grosse T.G.; *Wpływ europeizacji na kierunki procesów rozwoju w Polsce* [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*. Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków, 2009.
56. Grosse T.G.; *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
57. Grosse T.G.; *Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne*, Zarządzanie Publiczne, 2008, nr 1.
58. Grosse T.G.; *Polityka regionalna Unii Europejskiej, Przykład Grecji, Włoch, Irlandii I Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
59. Hausner J.; *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, 2008.
60. Heath J.; *Liberalization Modernization, Westernization, Philosophy & Social Criticism* 2004, vol. 30, nr 5/6.
61. Hooghe L.; *Cohesion Policy and European Integration - building multi-level governance*, Oxford University Press, 1996.
62. Howell K. E.; *Developing Conceptualisations of Europeanisations: A Study of Financial Services* „Politics” 2004, vol. 41, nr 1.

63. Howell K.E.; *Developing Conceptualisation of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*, Queen's Papers on Europeanization, No. 3/2004
64. Jałowiecki B.; *Narodziny demokracji w Polsce Lokalnej.*, Biuletyn CPBP 09.8, Warszawa, 1990.
65. Jewtuchowicz A., Nowakowska A. (red.); *Terytorium jako podstawa procesu tworzenia innowacyjnych środowisk przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2009.
66. Jewtuchowicz A., Pietrzyk I.; *Rozwój terytorialny. Teoria a polska rzeczywistość. (Przykład regionu łódzkiego)*, [w:] Klasik A. (red.); *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, Biuletyn KPZK PAN z. 208, Warszawa 2003.
67. Karpiński A.; *Restrukturyzacja gospodarki w Polsce i na świecie*, PWE, Warszawa, 1986.
68. Karpiński A.; *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń polityki światowej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1992.
69. KE.; *Uważajcie z obniżką prowizji emerytalnych*, Gazeta Wyborcza, 7 kwietnia 2009r.
70. KE.; *Polska do Trybunału UE za ograniczenia inwestycyjne dla OFE*, PAP, 14 kwietnia 2009.
71. Kieres L.; *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, [w:] Buczkowski P., Bondyra K., Śliwa P. (red.); *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 82-93
72. Kilpatrick S., Loechel B., Thomas S., Wojnarski Z.; *Generating Jobs In Regional Tasmania: a social capital approach*, Final Report, University of Tasmania, March 2002.
73. Klasik A. (red.); *Przedsiębiorczość I konkurencyjność a rozwój regionalny*, Wydawnictwo AE im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2006.
74. Klasik A. (red); *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*. Praca zbiorowa. Prace naukowe AE w Katowicach, Katowice 2001.
75. Klasik A.; *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny*. Kluczowe pojęcia i metodologia [w:] Klasik A. (red.); *Przedsiębiorczy i konkurencyjny region w teorii i polityce rozwoju regionalnego*, PAN KPZK, Z. 218, Warszawa 2005.
76. Klasik A., Kuźnik F.; *Konkurencyjny rozwój regionów w Europie*. [w:] *Konkurencyjność miast i regionów*. Praca zbiorowa pod red. Z. Szymli, AE w Krakowie, Kraków, 2001.
77. Klasik A., Kuźnik F.; *Konkurencyjny rozwój regionów w przestrzeni europejskiej* [w:] *Konkurencyjność miast i regionów*, AE, Kraków 1999.

78. Klassen L., *Area, Economic and Social Redevelopment*, Paris 1965.
79. Kosiedowski W.; *Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2001.
80. Kozak M.; Pyszkowski A., Szewczyk R., *Słownik rozwoju regionalnego*, PARR, Warszawa 2001.
81. Krajewski W.; *Pojęcie rozwoju i postępu* [w:] *Założenia teoretyczne badań nad rozwojem historycznym*, Praca zbiorowa pod red. J. Kmity, Warszawa 1977.
82. Krugman P.; *Geography of Trade*, Cambridge, 1991.
83. Krzysztofek K., Szczepański M.; *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*. Katowice. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2002.
84. Kudłacz T.; *Programowanie rozwoju regionalnego*, PWN, Warszawa, 1999. [w:] Broszkiewicz R., *Problemy pomiaru efektywności społeczno-ekonomicznej przemian strukturalnych w warunkach konkurencyjności miast i regionów Polski*.
85. Kukliński A.; *Gospodarka przestrzenna i studia regionalne. Problemy dyskusyjne*. Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 1980, nr. 111.
86. Kukliński A.; *Regiony silne i słabe w praktyce społeczno-gospodarczej* [w:] *Region Białostocki*, Studia ekonomiczno-społeczne, Białystok, 1977, t. V.
87. Kukliński A. (red.); *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski*, UW, Warszawa, 1989.
88. Kukliński A.; *Unionizacja polskiej przestrzeni* [w:] Kukliński A. *Problematyka przestrzeni europejskiej*, EUROREG, Warszawa, 1997.
89. Kwiatkowski S.; *Rola innowacji w rozwoju polskiej przedsiębiorczości* [w:] *Innowacja – Edukacja – Rozwój regionalny* pod red. A. Kuklińskiego i K. Pawłowowskiej. Nowy Sącz 1998.
90. Ladrech R.; *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*; *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, March 1994..
91. Lösch A.; *Gospodarka przestrzenna, teoria lokalizacji*, PWE, Warszawa 1961.
92. Loughlin M.; *Legality and locality: the role of law in central-local government relations*. Clarendon Press, Oxford, 1996.
93. Maillat D.; *Globalizacja, terytorialne systemy produkcyjne i środowiska innowacyjne* [w:] A. Jewtuchowicz, A. Nowakowska (red.), *Terytorium jako podstawa procesu tworzenia innowacyjnych środowisk przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2009.
94. Martin H.P., Schumann H.; *Pułapki globalizacji. Atak na demokrację I dobrobyt*,

Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999.

95. Maunier S.; *Globalization and Europeanization: A Challenge to French Politics*, French Politics, 2004, vol. 2, nr 2.
96. Mazurkiewicz P.; *Europeizacja Europy. Tożsamość kulturowa Europy w kontekście procesów integracyjnych*, Studium Generale Europa, Warszawa, 2001.
97. Mech C., Pelc P.; *Środki OFE powinny wspierać nasze firmy*, Rzeczpospolita, 17 kwietnia 2009 r.
98. Mik C. (red.); *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, red, TNOiK, Toruń 2000.
99. Milczarek D.; *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003.
100. Milczarek D.; *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, DW „Elipsa”, Warszawa, 1996.
101. Miliard A.; *The European Rescue of Nation State*, Routledge, London, 1992.
102. Molle W.; *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka.*, Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000.
103. New Cronos, *Classification Plan, Theme 1, General Statistics*, Eurostat 2002.
104. North D.C. *Institutions, Institutional change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York, 1990.
105. Ochojski A., Szczupak B., Zieliński T.; *Regionalne środowisko przedsiębiorczości. Problematyka badawcza*. [w:] Klasik A. (red.); *Przedsiębiorczy i konkurencyjny region w teorii i polityce rozwoju regionalnego*. PAN KPZK, Z. 218, Warszawa 2005.
106. Olsen J.P.; *The Many Faces of Europeanisation*, Journal of Common Market Studies, 2002, vol. 40, nr 5.
107. Opałło M.; *Mierniki rozwoju regionów*, PWE, 1972.
108. Orenstein M.A.; *Out-liberating the EU: pension privatization in Central and Eastern Europe*, “Journal of European Public Policy, 2008, vol. 15, nr 6.
109. Padoan P.C., Mariani F.; *Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy*, Journal of Common Market Studies, 2006, vol. 44, nr 1.
110. Peyroux C. *Proces innowacji i zarządzanie zasobami technologicznymi w endogenicznym rozwoju gospodarczym*, [w] A. Jewtuchowicz , Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
111. Peters H.R.; *Grundlagen der Mesookonomie und Strukturpolitik*, Bern-Stuttgart 1981.

112. Pietrzyk I.; Konkurencyjność regionów w ujęciu Komisji Europejskiej, [w:] Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów, pod red. M. Klamut i L. Cybulskiego, Wrocław 2000.
113. Pietrzyk I.; Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2000.
114. Plan Stabilności i Rozwoju, Wzmocnienie Gospodarki wobec światowego kryzysu finansowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008, pobrano z <http://www.kprm.gov.pl/>, 30 listopada 2008r.
115. Podręczny słownik terminów unijnych, Rzeczpospolita z 31 marca 2003 r.
116. Proniewski M.; Polityka kształcenia jako czynnik rozwoju regionalnego. Na przykładzie Niemiec. Wydawnictwo Filii Uniwersytetu Warszawskiego, Białystok 1996.
117. Przygodzki Z.; Instruments of enhancing competitiveness of Polish enterprises – towards competitive regions, [w:] La Dynamique des ressources humainesfacteur potential d'integrationdansl'Europeelargie" EdituraUniversitatii de Vest, Timisoara, Roumanie 2006.
118. Putnam R.D.; Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1995.
119. Radaelli C.M.; Europeanisation: Solution or Problem? [w:] Cini M., Bourne A. (red.); Palgrave Advances in European Union Studies, Palgrave Macmillan, Houndmills – New York 2006, s. 58
120. Radaelli C.M.; Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, European Integration online Papers, Vol. 4 (2000), No. 8
121. Ritzer G.; McDonaldyzacja społeczeństwa, Spectrum, Warszawa, 1999.
122. Rydlewski G.; Problemy europeizacji administracji publicznej, „Służba Cywilna”, 2004/2005, nr 9.
123. Rymarczyk J.; Internacjonalizacja i globalizacja przedsiębiorstw, PWE, Warszawa 2004.
124. Schmidt V.A.; Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment, EIoP Vol. 5 (2001), No. 6.
125. Schumpeter J.; La theorie de l'evolutioneconomique, recherches sur le profit, l'interet et le cycle de la conjuncture, 1911.
126. Secomski K.; Teoria rozwoju regionalnego i planowania, PWE, Warszawa 1987.
127. Sedelmeier U.; Europeanisation in new member and candidate states [w:] "Living Reviews in European Governance" 2006, vol. 1, nr 3.

128. Sharp M., Pereira T.S.; Research and Technological Development [w:] R. Hall, A. Smith, L. Tsoukalis, Competitiveness and Cohesion in EU Policies, Oxford University Press, Oxford, New York, 2001.
129. Słownik języka polskiego, PWN, 1989.
130. Staniszkis J.; Władza globalizacji, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
131. Szczepański M.; Refleksja końcowa: piękno miasta i kapitał społeczny, [w:] Szczepański M. (red.); Kapitał społeczno-kulturowy a rozwój lokalny i regionalny, Śląskie Wydawnictwa Naukowe, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2000.
132. Szlachta J.; Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, PWN, Warszawa 1997, Tom CV.
133. Szymła Z., Podstawy badań rozwoju regionalnego, Zeszyty naukowe nr 3 Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, 2005
134. Sztompka P.. Socjologia, Wydawnictwo Znak, Kraków, 2002.
135. Szyjko C.T.; Scenariusze rozwoju polityki spójności w UE po 2006 r. „Commentationes. Zeszyt Naukowy WSM”, nr 2 (1), 2005.
136. Szymła Z.; Podstawy badań rozwoju regionalnego, Zeszyty naukowe nr 3 Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, 2005.
137. Ślusarczyk Z., Szyjko C.T.; Kompendium. Zarządzanie funduszami strukturalnymi w UE i pozyskiwanie środków dla szkolnictwa wyższego, Piotrków Trybunalski 2009.
138. Torres O.; Lokalna globalizacja czy globalna lokalizacja. Rozważania na temat glokalizacji, [w:] Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów pod red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
139. Towards a New Young Europe: Europeanism Project Study, „Dialogue and Universalism” 2002, vol. 12, nr 4-5.
140. Wach K.; Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008.
141. Wach K.; Wymiary Europeizacji i jej kontekst, Zeszyty Naukowe nr 852, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2011.
142. Welch L.S.; Loustarinan R., Internationalization: Evolution of a Concept, Journal of General Management 1988, vol. 14, nr 2.
143. Winiarski B.; Czynniki konkurencyjności regionów [w:] Konkurencyjność regionów, pod red. M. Klamut, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we

Wrocławiu, Wrocław 1999.

144. Winter I.; Towards a theorized understanding of family life and social capital, Australian Institute of Family Studies (AIFS), Working Paper 2000, No. 21.
145. Wiszniowski R.; Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna. (red.), Wrocław 2005.
146. Wojciechowski E.; Refleksje na temat rządzenia, Difin, 2009.
147. Woś B.; Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005.
148. Zacher L.W.; Społeczne wymiary nowej gospodarki, Nowe Życie Gospodarcze nr 9 z 5 maja 2002.
149. Zawadzki S.M.; Podstawy planowania regionalnego, PWE, Warszawa, 1969.
150. Ziltener P.; The economic effects of the European Single Market Project: projections, simulations – and the reality, Review of International Political Economy, 2004, vol. 11, nr 5.
151. Zorska A.; Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i gospodarce światowej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
152. Zychowicz P., Eurokraci nie gęsi..., Rzeczpospolita z 16.02.2008, nr 40, dodatek „Plus Minus”.

Akty prawne i dokumenty niepublikowane.

1. Umowa (wzór) o dofinansowanie projektu w ramach ZPORR.
2. World Economic Outlook, International Monetary Found, Washington 1997.
3. Committee of the Regions, 199b, 2005b.
4. Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
5. Republic of Poland: 2009 Article IV Consultation – Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Republic of Poland, International Monetary Fund Country Report No. 09/266, August 2009.
6. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju Dz. U. 2004, nr 116, poz. 1206 wraz z późniejszymi zmianami oraz Dz. U. 2006, Nr 149, poz. 1074.
7. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Warszawa, styczeń 2003 r.

8. Uchwała Nr 105 z dnia 28 grudnia 2000r. w sprawie przyjęcia przez Radę Ministrów Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006.
9. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006.
10. Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2007-2020
11. Kodeks Etyki pracownika Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, Załącznik do Zarządzania 43/12 z dnia 6 czerwca 2012 r.
12. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPO WŁ 2007-2013, Łódź, 19 listopada 2013

Strony internetowe

1. <http://www.umcs.lublin.pl>
2. <http://www.kpk.gov.pl>
3. <http://europa.eu>
4. www.lodzkie.pl
5. <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl>
6. http://budzet.dlalodzi.info/o_budziecie/
7. <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>
8. www.rpo.lodzkie.pl
9. www.ewaluacja.gov.pl
10. www.funduszeuropejskie.gov.pl

Spis tabel

Tabela nr 1. Rodzaje europeizacji. s. 43.

Tabela nr 2. Obszary europeizacji. s. 52.

Tabela nr 3. Wymiary Europeizacji. s. 56.

Tabela nr 4. Typy europeizacji. s. 61.

Tabela nr 5. Podejścia do europeizacji. s. 62.

Tabela nr 6. Zasady europejskiej polityki regionalnej. s. 74.

Tabela nr 7. Wydatki w ramach NPR w latach 2004-2006 w Polsce. s. 153.

Tabela nr 8. Podział środków finansowych w ramach ZPORR na lata 2004-2006 (w euro w cenach bieżących). s.158.

Tabela nr 9. Podział środków w ramach INTERREG III dla Polski w latach 2004-2006. s.162.

Tabela nr 10. Programy operacyjne w perspektywie finansowej 2004-2006 oraz 2007-2013. s.165.

Tabela nr 11. Realizacja II Osi RPO WŁ 2007-2013 (stan na 1.11.2013 r.). s. 197.

Tabela nr 12. Realizacja IV osi priorytetowej RPO WŁ 2007-2013 (stan na 1.11.2013 r.). s. 202.

Tabela nr 13. Stan realizacji III osi priorytetowej RPO WŁ (1.01.2013r.). s. 204.

Tabela nr 14. Okresowy Plan Ewaluacji RPO WŁ na rok 2013. s. 208.

Spis rysunków

Rysunek nr 1. Procesy związane z europeizacją. s. 58.

Rysunek nr 2. Redystrybucja zasobów w procesie europeizacji. s. 66.

Rysunek nr 3. Europeizacja jako proces socjalizacji. s. 67.

Rysunek nr 4. Europeizacja trójstopniowa w procesie integracji europejskiej. s. 73.

Rysunek nr 5. Podział środków NPR 2004-2006 w ramach Programów Operacyjnych (środki UE) s. 155.

Rysunek nr 6. Termy w Uniejowie. s. 191.

Rysunek nr 7. Promocja marki regionalnej (w ramach RPO WŁ 2007-2013). s. 193.

Rysunek nr 8. Promocja innowacyjności w województwie łódzkim. s. 196.

Rysunek nr 9. OZE w województwie łódzkim. s. 196.

Rysunek nr 10. Cel pozyskania informacji przez Respondentów. s. 212.

Rysunek nr 11. Instytucja reprezentowana przez Respondenta. s. 213.

Rysunek nr 12. Korzyści płynące z funduszy UE dla ogółu społeczeństwa. s. 214.

Rysunek nr 13. Dostępność funduszy UE dla ogółu społeczeństwa. s. 216.

Rysunek nr 14. Wpływ funduszy UE na województwo łódzkie. s. 219.

Rysunek nr 15. Efektywność wydatkowania środków z funduszy UE w województwie łódzkim. s. 220.

Rysunek nr 16. Najważniejsze kierunki inwestowania w ramach polityki rozwoju regionalnego. s. 222.

Rysunek nr 17. Zadowolenie mieszkańców województwa z efektów polityki rozwoju regionalnego. s. 223.

Załącznik

Formularz badania ankietowego