

Artur Życki

Zasada spójności społeczno-ekonomicznej szansą na rozwój polskich regionów

Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce nr 2,
43-55

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zasada spójności społeczno-ekonomicznej szansą na rozwój polskich regionów

1. Kształtowanie się polityki strukturalnej Wspólnot

Unia Europejska stosuje politykę strukturalną, której głównym zadaniem jest osiągnięcie tzw. **spójności społecznej i ekonomicznej**, czyli doprowadzenie do zminimalizowania różnic rozwojowych pomiędzy poszczególnymi regionami i krajami członkowskimi. Podstawową przyczyną skłaniającą gremia decyzyjne Wspólnoty do podjęcia działań w kierunku zrównoważonego rozwoju były negatywne konsekwencje znaczącego zróżnicowania poziomu rozwoju w ramach obszaru Unii. Występowały one i nadal występują tak na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, jak i społecznej oraz kulturowej. Spójność społeczna i ekonomiczna pozwalała na względnie równomierny rozwój i tworzenie poczucia jedności Wspólnot jako ścisłego związku państw.

Przekazywanie środków z kasy wspólnotowej państwom i regionom odznaczającym się niższym poziomem rozwoju od przeciętnej unijnej z ekonomicznego punktu widzenia ma sens tylko wówczas, gdy w jego następstwie dobrobyt wspólnotowy jest nie mniejszy, niż gdyby tego przesunięcia środków nie było. Natomiast brak takiej polityki mógłby spowodować zwiększenie dysproporcji rozwojowych w Unii, co z kolei mogłoby mieć bardzo niekorzystny wpływ na sytuację gospodarczą uboższych regionów i spowodować zachwianie równowagi społecznej. Celem przyświecającym twórcom zjednoczonej Europy była idea jedności, tworzenie wspólnej przestrzeni cywilizacyjnej przez narody Europy.

Ocenie spójności społeczno-ekonomicznej w Unii Europejskiej są poświęcane sporządzane co trzy lata raporty: Cohesion Reports. Przy czym, spójność ekonomiczna oceniana jest za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca weryfikowanego parytetem siły nabywczej, natomiast spójność społeczna charakteryzowana jest głównie za pomocą stopy bezrobocia.

Aktualny stan działań Unii Europejskiej na rzecz wyrównywania dysproporcji rozwojowych w poszczególnych państwach i regionach Wspólnoty, wymierne /liczone w miliardach euro/ środki finansowe przekazywane w kolejnych okresach programowania dla obszarów zapóźnionych w rozwoju, to wynik kilkudziesięcioletniej ewolucji sposobu realizacji zasady spójności. Już w Traktatach Rzymskich ustanawiających Wspólnoty Europejskie wskazano na potrzebę solidaryzmu europejskiego i zawarto w nich zapisy dotyczące utworzenia pierwszych funduszy strukturalnych.¹

W wyniku przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego JAE /European Single Act/ - który podpisany został 17 lutego 1986 roku w Luksemburgu, a wszedł w życie 1 lipca 1987 roku² - polityce spójności nadano podstawowe znaczenie w działaniach Unii Europejskiej. Zgodnie z jego treścią spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna jest **podstawową misją Wspólnot**. Na tej podstawie zjednoczona Europa prowadzi politykę strukturalną w stosunku do re-

* dr, Zakład Mikroekonomii Uniwersytetu Łódzkiego

gionów zacofanych lub dokonujących restrukturyzacji nierentownych gałęzi przemysłu, bądź modernizacji obszarów wiejskich. W ramach funduszy strukturalnych popierana jest także współpraca na polu badań naukowych, edukacji i rozwoju. Istotnym obszarem wsparcia strukturalnego jest wymiar socjalny, a zwłaszcza walka z bezrobociem i działalność na rzecz zwiększenia poziomu zatrudnienia. Ważna zmiana w polityce strukturalnej Unii Europejskiej nastąpiła w 1993 roku, kiedy to na mocy Traktatu z Maastricht powstał Fundusz Spójności.³

Kolejne lata przyniosły niekończącą się debatę, która koncentrowała się głównie wokół wielkości środków przeznaczanych przez UE na politykę strukturalną, zakresu realizowanych przez nią celów, sposobu alokacji funduszy, efektywności działań i monitoringu. Do porozumienia w tych sprawach w bieżącym okresie programowania doszło podczas szczytu Unii Europejskiej w Berlinie, w marcu 1999 r. Zgodnie z podjętymi wówczas decyzjami na lata 2000-2006 na fundusze strukturalne przeznaczono 195 mld euro.⁴ Z kolei na Fundusz Spójności wyasygnowano 18 mld euro.⁵

Wyrazem rangi jaką Unia Europejska nadała polityce rozwoju regionalnego jest systematyczny wzrost środków przeznaczanych na tę politykę wobec całości wydatków Wspólnoty. Obecnie wydatki strukturalne, kierowane głównie do regionów, są drugą co do wielkości pozycją wydatków budżetowych Unii. Dlatego polityka strukturalna często utożsamiana jest z polityką regionalną. Tą tendencją było także rozszerzenie systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej o Komitet Regionów, reprezentujący interesy regionalne na szczeblu UE.⁶

Dla pogłębienia spójności w latach następnych istotne znaczenie mają systematycznie prowadzone analizy i studia strategiczne dotyczące rozwoju społecznego, ekonomicznego i przestrzennego Unii. Uczestniczą w nich wszystkie kraje członkowskie oraz Komisja Europejska.⁷

2. Realizacja polityki strukturalnej

Powiązane wspólnymi celami i interesami państwa europejskie podjęły współpracę w realizacji zasady spójności społeczno - ekonomicznej poprzez politykę strukturalną. By była ona skuteczną nie może ograniczać się tylko do intencji i wartości, ale musi posiadać instrumenty dla swoich działań. Tymi instrumentami realizacji polityki strukturalnej Unii Europejskiej są:

Europejski Bank Inwestycyjny /EBI/ powołany na mocy Traktatu Rzymskiego służy finansowaniu rozwoju gospodarczego Wspólnoty. Podstawowym zadaniem EBI jest równoważenie i stabilizacja wspólnego rynku poprzez udzielanie pożyczek i gwarancji kredytów, przyznawanych przez inne banki. Działa on jednocześnie jako bank i jako instytucja. Podstawowymi kierunkami działania EBI są obszary zacofane i przeżywające regres, priorytetem zaś finansowanie przedsięwzięć związanych z rozwojem regionalnym, które stanowi około 60% środków finansowych wyasygnowanych przez tę instytucję.

Fundusz Spójności /Cohesion Found/ - zwany także Funduszem Kohezji choć nie należy do funduszy strukturalnych, jest instrumentem polityki strukturalnej. Jego działanie pierwotnie zaplanowane na lata 1993-1999 przedłużono na szczycie Unii w Berlinie do roku 2006.⁸ Fundusz Spójności wdrażany jest w państwach, a nie w regionach. Jego celem jest ułatwienie integracji słabiej rozwiniętych krajów poprzez budowę wielkich sieci transportowych oraz obiektów infrastruktury ochrony środowiska o dużym obszarze oddziaływania.

Fundusze strukturalne:

- **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego /EFRR/ *European Regional Development Fund***. Jego celem jest zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi obszarami i regionami Unii. Z tego funduszu finansowane są projekty promujące rozwój lokalnej przedsiębiorczości w oparciu o wiedzę i innowacyjne rozwiązania technologiczne. Z budżetu EFRR oprócz działań finansowanych bezpośrednio w regionach, finansowane są inicjatywy wspólnotowe - INTERREG⁹ oraz URBAN¹⁰.

- **Europejski Fundusz Społeczny /EFS/ - *European Social Fund***. Jego głównym zadaniem jest poprawa poziomu zatrudnienia w krajach Unii. Finansuje on działania państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i rozwoju zasobów ludzkich. Z Funduszu finansowana jest inicjatywa EQUAL.¹¹

- **Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej /EFOiGR/ -**

European Agriculture Guidance and Guarantee Fund wspomaga narodowe programy pomocy strukturalnej dla rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich. Z budżetu EFOiGR w całości finansowana jest inicjatywa LEADER +.¹²

- **Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa /IFOR/ - *Financial Instrument for Fisheries Guidance***. Fundusz wspiera restrukturyzację rybołówstwa w krajach Unii Europejskiej. Celem polityki strukturalnej w tym sektorze jest osiągnięcie trwałej równowagi pomiędzy istniejącymi zasobami morskimi, a poziomem ich eksploatacji.

Programy w ramach funduszy strukturalnych można podzielić na regionalne i horyzontalne. **Regionalne** to takie, o które ubiegać się mogą wnioskodawcy określonego regionu Unii, spełniającego kryteria przyjęte przez Komisję Europejską. **Horyzontalne** zaś to takie, o których środki mogą się ubiegać wnioskodawcy, bez względu na ich lokalizację czyli z całego terytorium Unii.

Środki finansowe funduszy strukturalnych są rozdysponowywane w ramach trzech celów.

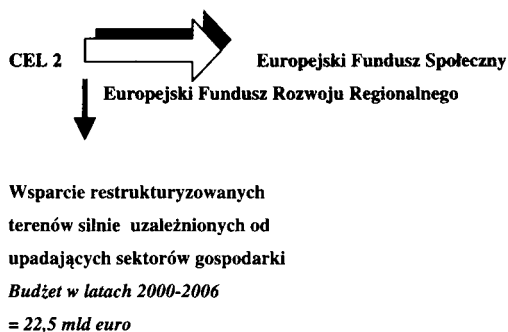
Cel 1 - nakierowany jest na promocję rozwoju w regionach zapóźnionych ekonomicznie i zagrożonych wysokim bezrobociem. Jest on adresowany do regionów, w których poziom PKB na jednego mieszkańca jest niższy od 75 % średniej unijnej. Na jego realizację w latach 2000-2006, przeznaczone jest 69,7% wszystkich środków będących w dyspozycji funduszy strukturalnych. Cel ten obejmuje regiony zapóźnione w rozwoju, słabo zaludnione /poniżej 8 mieszk. na km²/, a także obszary tzw. ultraperyferyjne, tj. bardzo oddalone od centrów gospodarczych, np. Gujana Francuska, Azory, Wyspy Kanaryjskie, Madera. Budżet Celu 1 w latach 2000-2006 wynosi 135,9 mld euro. Region objęty wsparciem z Celu 1 nie może się starać o pomoc w ramach Celu 2 i Celu 3.

Cel 2 - ma charakter terytorialny, wspomaga regiony dotknięte problemami strukturalnymi. Dotyczy to zwłaszcza obszarów, gdzie następują restrukturyzacja tradycyjnych gałęzi przemysłu, usług, czy też rolnictwa. Cel ten zmierza przede wszystkim do zmniejszenia stopy bezrobocia poprzez zdynamizowanie przemian na rynku pracy, a także wspiera działania mające zapobiec wykluczeniu społecznemu. Szczególnie ważnym zadaniem dla tego celu jest wspieranie terenów uzależnionych od upadających gałęzi gospodarki, jego budżet na lata 2000-2006 wynosi 22,5 mld euro.

Cel 3 - ma za zadanie modernizację systemów edukacji w kierunku dostosowania kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy. W jego ramach podejmowane są m. in. działania zmierzające do zwiększenia zatrudnienia poprzez wspieranie kształcenia ustawicznego. Przy czym w celu tym zwraca się szczególną uwagę na wyrównywanie szans w dostępie do rynku pracy. Środki w ramach Celu 3 wspierają modernizację rynku pracy m. in. poprzez szkolenia zawodowe. Budżet Celu 3 na lata 2000-2006 wynosi 24,05 mld euro.

Poszczególne cele polityki strukturalnej i fundusze je realizujące przedstawia schemat nr 1.

CELE POLITYKI STRUKTURALNEJ I REALIZUJĄCE JE FUNDUSZE



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Rady (1260/1999/WE) z dnia 21 czerwca 1999 r.

Dla regionów, które przestaną spełniać kryteria Celu 1 lub Celu 2, aby nie doszło do zbyt gwałtownego wstrzymania wsparcia udzielana jest pomoc przejściowa. Ta forma dotacji pojawiła się po reformie funduszy strukturalnych na szczycie berlińskim w 1999 roku. Udzielana jest ona w okresie od 3 do 5 lat i stopniowo ulega zmniejszaniu, aż do wygaśnięcia. W latach 2000-2006 na tę formę pomocy wyasygnowano środki w wysokości 11,1 mld euro.

Dla prawidłowej realizacji polityki Unii Europejskiej nie wystarczy nakreślenie celów i przyporządkowanie do nich konkretnych funduszy. Wprowadzając spójność społeczno-ekonomiczną - poprzez politykę strukturalną - przyjęto, iż musi kierować się ona określonymi zasadami. Na lata 2000-2006 ustalono poniższe.

Zasada koncentracji - środki są przeznaczane przede wszystkim dla obszarów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej.

Zasada partnerstwa - czyli współpracy Komisji Europejskiej z odpowiednimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, a także z partnerami gospodarczymi oraz społecznymi. W proces przygotowywania, zarządzania, monitorowania oraz oceny działań interwencyjnych są włączane wszystkie zainteresowane instytucje i organizacje.

Zasada programowania - realizacja tej zasady ma na celu, by pomoc przeznaczana była na programy trwałe rozwiązujące problemy danego regionu bądź konkretnej gałęzi gospodarki. W praktyce oznacza to konieczność tworzenia wieloletnich planów rozwoju gospodarczego.

Zasada kompatybilności - pomiędzy poszczególnymi funduszami, a także zgodności z przepisami traktatów, celami i instrumentami innych wspólnych polityk. Przede wszystkim zgodności z wytycznymi dotyczącymi ochrony środowiska.

Zasada współfinansowania - oznacza, że środki europejskie mają uzupełniać finansowanie krajowe, ale nie mogą go zastępować. Wielkość współfinansowania ze strony Unii jest ściśle określona i wynosi:

- do 75% dla regionów Celu 1;
- do 50% w regionach Celu 2 i 3.

Natomiast w przypadku inwestycji generujących przychody w zakresie infrastruktury współfinansowanie wynosi:

- do 40% w regionach objętych Celem 1
- do 25% w regionach objętych Celem 2.

Zasada subsydiarności - zwana inaczej pomocniczości. Jest to jedna z wiodących zasad funkcjonowania Unii Europejskiej. Władze wyższego szczebla nie mogą podejmować działań w sprawach, których załatwienie leży w gestii i możliwościach władz niższego szczebla. Na tej zasadzie opierają się stosunki między Komisją Europejską, a państwami członkowskimi i regionami.

Powyższe zasady, na których realizowana jest polityka strukturalna Unii Europejskiej mają doprowadzić do pożądanej spójności społeczno-ekonomicznej w krajach i regionach zjednoczonej Europy. Wspieranie inwestycji w infrastrukturę oraz zasoby ludzkie przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności doprowadzi do zwiększenia konkurencyjności regionów, co pozwoli im w perspektywie długookresowej zwiększyć dochody, a co za tym idzie podnieść standard życia mieszkańców.

Współcześnie charakter rozwoju regionalnego w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej podlega istotnym przemianom. Zmiany są tak głębokie, że można mówić o nowej jakości rozwoju regionalnego. Przesuwa ona punkt ciężkości rozwoju regionów z sił wpływających z ze-

wnątrz, na endogeniczne przyczyny sprawcze. To co przynosi znaczący i trwały rozwój, to generowanie wewnątrz regionu innowacji pod różnymi postaciami. Czynnikiem sprawczym w tak pojętym rozwoju regionalnym jest człowiek wykształcony i chłonący wiedzę. Najistotniejszym gwarantem trwałego rozwoju regionalnego jest w takim ujęciu inwestowanie w kapitał ludzki.

3. Szanse rozwoju polskich regionów

Działania i programy realizowane w ramach polityki gospodarczej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym tworzą sieć wzajemnych powiązań. Oddziaływanie na otoczenie, w jakim funkcjonują przedsiębiorstwa oraz władze lokalne, stanowi jeden z ważniejszych wyznaczników polityki regionalnej Unii Europejskiej. Postęp technologiczny pociąga za sobą z jednej strony likwidację lub ograniczanie produkcji w tradycyjnych gałęziach gospodarki, a z drugiej tworzenie nowych dotychczas nie znanych obszarów ludzkiej działalności. Bankructwa przedsiębiorstw specjalizujących się w przestarzałych dziedzinach produkcji czy usług powodują nie tylko wzrost bezrobocia wśród osób bezpośrednio z nimi związanych, lecz także pociągają za sobą pogorszenie kondycji zakładów z nimi kooperujących. To z kolei, powoduje zmniejszenie atrakcyjności i konkurencyjności obszarów występowania tych zjawisk. Zapobieganie tego rodzaju negatywnym tendencjom należy do zadań polityki regionalnej. Uzasadnia to podejmowanie specjalnych działań w ramach tej polityki, a przede wszystkim realizacji programów kształcenia i przekwalifikowania osób zagrożonych bezrobociem. Ponadto działania strukturalne stymulują rozwój nowych technologii oraz rozbudowę i modernizację miejscowej infrastruktury.

W polskich warunkach dla zapewnienia spójności gospodarczej naszego kraju z krajami Unii Europejskiej aktualnie najważniejsze są działania na rzecz podniesienia konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Polska liczy, iż realizowane z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności duże inwestycje infrastrukturalne - przy szerokim zastosowaniu rozwiązań innowacyjnych - przyczynią się do poprawy tzw. otoczenia biznesowego. Środki europejskie, skierowane przede wszystkim na budowę i modernizację infrastruktury w regionach, szczególnie tych zapóźnionych, peryferyjnych lub dotkniętych przemianami strukturalnymi powinny dać im nowy impuls rozwojowy.

Najbardziej charakterystyczną zmianą w polityce regionalnej ostatnich lat jest utrata monopolu państwa w tym obszarze działań. Państwa narodowe są aktualnie tylko jednym z partnerów - obok samorządów terytorialnych, podmiotów gospodarczych, społecznych, organizacji pozarządowych oraz instytucji ponadnarodowych - tej polityki. Przy czym, kluczową w niej rolę zaczęły odgrywać władze samorządowe. To one są najlepiej predestynowane do ukierunkowania rozwoju własnego obszaru i określenia miejsca swojego regionu w kontekście krajowym i europejskim.¹³

Skalę zapóźnień cywilizacyjnych polskich regionów wobec obszarów z pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej obrazuje tabela nr 1.

W pięćdziesięciu najbiedniejszych europejskich regionach z PKB nie przekraczającym 75% średniej wspólnotowej znajdują się wszystkie polskie regiony. Listę tę otwiera pięć najbiedniejszych polskich regionów: lubelski, podkarpacki, podlaski, warmińsko-mazurski i świętokrzyskie, które mają najniższy poziom PKB na mieszkańca nie tylko w skali kraju, ale całej poszerzonej Unii. Kolejnych pięć polskich regionów: opolski, łódzki, małopolski, kujawsko-po-

morski i lubuski zajmuje na tej liście miejsca od 9 do 13 z PKB nie przekraczającym 40% średniej wspólnotowej. W następnej grupie /miejsca od 18 do 25/ z PKB w przedziale 40- 50% średniej unijnej znajdują się województwa: zachodniopomorskie, pomorskie, dolnośląskie, wielkopolskie i śląskie. Najkorzystniej w tym zestawieniu plasuje się województwo mazowieckie: 48 miejsce z PKB 64,9 % średniej unijnej na mieszkańca.¹⁴

Należy przy tym nadmienić, iż średnia wartość PKB na mieszkańca we Wspólnotach, z racji jej poszerzenia, uległa znacznemu obniżeniu. Faktyczny dystans dzielący polskie regiony wobec regionów krajów piętnastki /tzw. „starych” państw unijnych/ jest jeszcze bardziej dla Polskich regionów niekorzystny.¹⁵

Tabela nr 1. Szacunkowa wartość PKB na jednego mieszkańca

Kolejność wg najniższego poziomu PKB	REGION	PKB w %
1.	LUBELSKIE (PL)	29.4
2.	PODKARPACKIE (PL)	30.5
3.	PODLASKIE (PL)	31.8
4.	WARMIŃSKO-MAZURSKIE (PL)	31.9
5.	ŚWIĘTOKRZYSKIE (PL)	33.5
6.	LATVIJA (LV)	34.0
7.	ESZAK-ALFÓLD (H)	34.7
8.	ESZAK-MAGYARORSZAG (H)	35.4
9.	OPOLSKIE (PL)	36.6
10.	LÓDZKIE (PL)	38.0
11.	MAŁOPOLSKIE (PL)	38.2
12.	KUJAWSKO-POMORSKIE (PL)	38.4
13.	LUBUSKIE (PL)	38.4
14.	VYCHODNE SLOVENSKO (SK)	39,1
15.	LIETUYA (LT)	39.3
16.	DEL-ALFÓLD (H)	39.4
17.	DEL-DUNANTUL (H)	41.0
18.	ZACHODNIOPOMORSKIE (PL)	42.3
19.	STREDNE SLOYENSKO (SK)	42.6
20.	POMORSKIE (PL)	43.1
21.	EESTI (EST)	44.2
22.	DOLNOŚLĄSKIE (PL)	44.3
23.	WIELKOPOLSKIE (PL)	45.7
24.	ZAPADNE SLOYENSKO (SK)	47.0
25.	ŚLĄSKIE (PL)	47.1
48.	MAZOWIECKIE (PL)	64.9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Poważnym wyzwaniem dla polskich samorządów, oprócz nadrobienia dystansu wobec średniej Wspólnotowej, jest zmniejszenie **dysproporcji regionalnych i wewnątrzregionalnych**. Proces ten w ostatnich latach został pogłębiony w wyniku transformacji systemowej. W rezultacie istnieją obszary naszego kraju, gdzie bieda i bezrobocie stały się dziedziczne, a państwo zaczęło zamykać się przed przegranymi. Nierównomiernie generowany wzrost gospodarczy następuje przede wszystkim w ośrodkach metropolitarnych. Polska nie jest wprawdzie krajem monocentrycznym, gdzie dynamicznie rozwija się jedynie stolica, lecz widoczne są znaczne różnice rozwojowe pomiędzy regionalnymi centrami administracyjno-gospodarczymi, a ich zapleczem. Nierówności **wewnątrzregionalne** w skrajnej postaci występują na Mazowszu, gdzie poziom PKB na mieszkańca w m.st. Warszawa jest pięciokrotnie wyższy niż w powiatach: radomskim, siedleckim czy ostrołęckim.

Szansą na zniwelowanie dysproporcji rozwojowych w regionach może być szerokie zastosowanie nowoczesnych technologii komunikacji i informacji, które jednakże wymagają uprzednich inwestycji w ich infrastrukturę. Przeprowadzane i potwierdzone w praktyce analizy dowodzą, iż istnieje ścisły związek pomiędzy **nasyceniem infrastrukturą telekomunikacyjną i teleinformatyczną**, a poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego.¹⁶ Szczególne znaczenie dla wzrostu konkurencyjności regionów ma rozbudowa infrastruktury i usług z zakresu dostępu do Internetu, tworzenia warunków dla rozwoju gospodarki elektronicznej oraz e-edukacji. W 2000 roku Unia Europejska przyjęła strategię lizbońską, według której do 2010 r. kraje unijne mają stać się obszarem najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej w świecie gospodarki opartej na wiedzy.¹⁷ Wzorując się na tej inicjatywie Komisji Europejskiej 11 września 2001 r. rząd polski przyjął *Narodowy program rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006*.

Zastosowanie systemów informatycznych przynosi wymierne korzyści w postaci usprawnienia działalności gospodarczej, głównie poprzez szybszy obieg dokumentacji między firmami i wewnątrz nich. Dają one możliwość wyrównywania szans w dostępie do informacji dla małych i średnich przedsiębiorstwa w stosunku do dużych korporacji. Ponadto ta forma komunikacji umożliwia zdalny dostęp do aktów prawnych, informacji o realizowanych przedsięwzięciach, przetargach, wprowadza elektroniczną wymianę korespondencji.

Upowszechnienie sieci informatycznych może umożliwić mieszkańcom obszarów oddalonych od wielkich aglomeracji **korzystanie z najnowocześniejszych usług medycznych**. Coraz większą popularność zdobywa telemedycyna czyli porady medyczne świadczone na odległość. Uczestnictwo w tej rewolucji technologicznej wymaga jedynie budowy na obszarach peryferyjnych wideoterminali, a nie np. specjalistycznych klinik medycznych. Powszechny i tani dostęp do sieci teleinformatycznej dla mieszkańców terenów o wysokim poziomie bezrobocia może być sposobem na znalezienie zatrudnienia. Obniża to zarówno koszty związane z tworzeniem miejsc pracy, jak i koszty wykonywania samej pracy, która nie musi być związana z koniecznością zamieszkania w dużych aglomeracjach miejskich. Ponadto, technologie informatyczne umożliwiają dostęp do baz danych o rynku pracy, dzięki czemu kreatywne jednostki mogą samodzielnie szukać zatrudnienia na terenie całej Unii Europejskiej. Obecnie wdrażany jest w Polsce system **EURES**, dzięki któremu można będzie drogą elektroniczną uzyskać dostęp do jednolitego europejskiego systemu wymiany informacji o miejscach pracy i warunkach zatrudnienia.¹⁸

Gospodarka światowa ustawicznie poszukuje nowatorskich rozwiązań wykorzystując wyniki najnowszych prac badawczych. W celu zwiększenia efektywności i podniesienia konkurencyj-

ności produkcji i usług wdrażane są nowe koncepcje, pomysły i wynalazki. W polskiej praktyce gospodarczej istotnym problemem jest niska współpraca przemysłu z jednostkami badawczymi. Jak dotychczas, nie wypracowano mechanizmów zachęcających sferę działalności gospodarczej do współfinansowania oraz wykorzystywania osiągnięć badawczo-rozwojowych. Z drugiej strony, niskie nakłady budżetowe oraz brak jasnych priorytetów badawczych skoordynowanych z potrzebami i możliwościami polskiej gospodarki, doprowadziły do osłabienia krajowego potencjału badawczego. Przy czym, wskazane jest by współpraca sfery nauki z praktyką gospodarczą nie była tylko zjawiskiem incydentalnym, lecz musi to być działanie systemowe, trwale uruchamiające potencjał ludzki istniejący w naszym kraju.

Powszechnie stosowanym wskaźnikiem służącym do oceny potencjału innowacyjnego danego kraju, w międzynarodowych badaniach przekrojowych, jest udział budżetowych i pozabudżetowych nakładów na badania i rozwój. W ostatnich latach wynosił on w Polsce średnio ok. 0,7% PKB i był niższy niż w większości krajów Europy. Jednocześnie, od początku lat 90. udział tych nakładów systematycznie maleje. Od roku 1990 obniżył się z 1,08% do zaledwie 0,58% PKB w roku 2002 i 0,56% w 2003 r.¹⁹ Taka sytuacja jest wprawdzie zrozumiała przy deficycie finansów publicznych, niepokój budzi jednak fakt, że nakłady te maleją w tak drastyczny sposób, iż zagraża to rozwojowi cywilizacyjnemu naszego kraju.

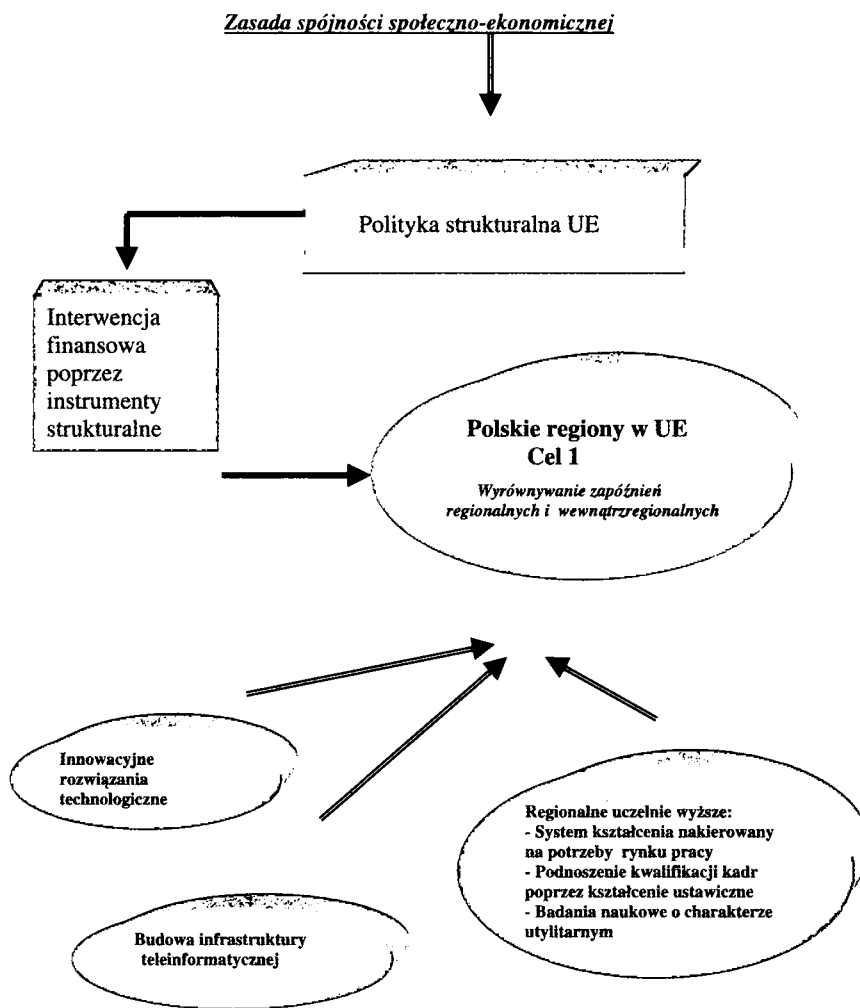
Przy ograniczonych środkach budżetowych i niewielkiej skali zaangażowania środków pozabudżetowych w realizację zadań prorozwojowych szczególnego znaczenia nabierają możliwości pozyskania przez polskie regiony unijnych środków finansowych. W Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego, **Działanie 1.5. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego**, przewidziane są fundusze na rozbudowę regionalnej i lokalnej infrastruktury informacyjnej.²⁰ Niezbędne jest więc sięgnięcie po te środki i sfinansowanie przy ich udziale regionalnych projektów z tego zakresu np. budowy sieci, przyłączy, zakupu sprzętu czy oprogramowania. Wymaga to jednak umiejętności korzystania z funduszy europejskich: opracowania konkurencyjnych projektów i profesjonalnego przygotowania wniosków aplikacyjnych. Te zadania może wykonać tylko wykształcona kadra posiadająca nie tylko umiejętności administracyjne, ale też odznaczająca się kreatywnością i twórczym myśleniem. Taki poziom rozwoju zasobów ludzkich zapewnić może dobrze funkcjonujący na wszystkich poziomach **system edukacji i kształcenia ustawicznego**.

Postęp technologiczny i restrukturyzacja gospodarki zmuszają ogromną rzeszę pracowników do zdobycia nowych kwalifikacji, dostosowanych do wymogów rynku. Na te wyzwania musi odpowiedzieć edukacja i program badań naukowych. Przy czym z punktu widzenia wzrostu konkurencyjności polskich regionów, istotne jest, by oba te segmenty wiedzy prowadzone były w terenowych szkołach wyższych, które wspierane przez władze samorządowe przekształcać się będą w spółki użyteczności publicznej. Jednostki te podejmując współpracę z lokalnymi podmiotami gospodarczymi mogą doskonalić jakość kształcenia. Umiejętności przekazywana w taki sposób są najlepszą metodą transferu wiedzy do praktyki, która posiada wówczas użyteczny charakter, nabiera rzeczywistej wartości. Tak prowadzony proces kształcenia posiada istotny walor społeczny. Lokalne szkoły wyższe zmniejszają poczucie zagrożenia u osób pozostających na rynku pracy, a nie posiadających niezbędnych umiejętności do wykonywania nowych zadań. Możliwość ustawicznego kształcenia i podwyższania swoich kwalifikacji w sposób istotny przyczynia się do podwyższenia jakości życia.

Solidaryzm europejski, z którego wypływa zasada spójności społeczno-ekonomicznej jest

wielką szansą dla polskich regionów. Zapóźnienia cywilizacyjne spowodowały, iż nasze województwa /regiony/ są najuboższymi we Wspólnotach. Wsparcie w ramach polityki strukturalnej w wysokości prawie 13 mld euro na lata 2004-2006²¹ i 70 mld euro na nowy okres programowania lata 2007-2013²² dotyczy wszystkich regionów naszego kraju. Poniżej proponujemy model efektywnego wykorzystania tych środków.

Model nr 1. Postulowany sposób realizacji zasady spójności społeczno-ekonomicznej w polskich regionach



Źródło: opracowanie własne

Unia walutowa i gospodarcza korzystna jest dla obszarów centralnych i silnych gospodarczo, dlatego środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pozwalają obszarom słabym na

choćby częściowe zrehabilitowanie konsekwencji pogłębiania integracji europejskiej. Wsparcie kierowane jest przede wszystkim na wyrównywanie zapóźnień regionalnych i wewnątrzregionalnych, a także na przebudowę strukturalną tych gospodarek. Bez interwencji wspólnotowej, w warunkach wzmożonej konkurencji i globalizacji, groziłoby tym regionom dalsze powiększanie dystansu do obszarów najlepiej rozwiniętych.

Z punktu widzenia powodzenia polityki strukturalnej i realizacji zasady spójności istotna jest nie tylko wielkość przedmiotowych dotacji, ale i sposób ich wykorzystania. Dla Polski szansą na odrobienie cywilizacyjnych zapóźnień są inwestycje w innowacyjne rozwiązania technologiczne, które wsparte infrastrukturą teleinformatyczną stworzą przyjazne otoczenie dla biznesu, wespół z którym władze samorządowe będą mogły podjąć przedsięwzięcia modernizujące obszary peryferyjne. W takim modelu rola szczególna przypada regionalnym uczelniom wyższym, które wykształcą kadre dla tworzącego się społeczeństwa informacyjnego. Wsparcie Wspólnot w ramach zasady spójności społeczno-ekonomicznej, powiązane z pragmatycznymi, ale i wizjonerskimi programami rozwoju regionalnego, może i powinno stać się determinantą rozwoju polskich regionów.

THE PRINCIPLE OF ECONOMIC AND SOCIAL COHESION, BY THE CHANCE ON DEVELOPMENT OF POLISH REGIONS.

(summary)

One of the most important policies applied in European Union is economic and social cohesion policy. It enables equaling the levels of development of different countries and regions within the Union. Reducing the disproportions among regions and also within them is a major challenge for Polish local government. Decreasing the disproportions may be aided by using the Union's structural funds for investments stimulating development. The support of the Communities within the policy of economic and social cohesion, together with pragmatic and visionary regional development programs should constitute an impulse for development for Polish regions.

Przypisy

- 1 W Traktacie Rzymskim, ustanawiającym Wspólnotę Europejską znalazły się zapisy dotyczące utworzenia pierwszych funduszy strukturalnych: *Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej*. Kilka lat później, 1 stycznia 1975 roku, został utworzony *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego*. W wyniku kolejnej reformy funduszy strukturalnych w 1993 roku powstał *Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa*.
- 2 Tekst Jednolitego Aktu Europejskiego, W: E. Skrzydło-Tefelska, A. Przyborska-Klimczak /opr./, *Dokumenty Europejskie, „Morpol”*, t. I, Lublin 1996, s. 290-294.
- 3 Art. 161, Tytuł XVII Traktat w sprawie utworzenia Wspólnoty Europejskiej, W: Z. M. Doliwa-Klepacki, *Unia Europejska /po Amsterdamie i Nicei/*, Temida 2, Białystok 2001, s. 542.
- 4 ROZPORZĄDZENIE RADY /Unii Europejskiej/ z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/1999/WE), ROZDZIAŁ III, Artykuł 7, POSTANOWIENIA FINANSOWE.

- 5 Presidency Conclusions - Berlin European Council, 24-25 March 1999, D/99/1.
- 6 Komitet Regionów składa się z regionalnych i lokalnych przedstawicieli krajów Unii Europejskiej. Członków Komitetu powołuje Rada Unii Europejskiej na okres 4 lat. Są oni niezależni, działają w interesie całej Wspólnoty, nie mogą być jednocześnie deputowanymi Parlamentu Europejskiego.
- 7 Spośród dotychczasowych opracowań istotne znaczenie miały: European spatial development perspective. First official draft. Noordwijk, 1997, European Commission, Brussels-Luxembourg; European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Poczdam, 1999, European Commission, Brussels-Luxembourg.
- 8 Środki z Funduszu Spójności kierowane są do państw, których poziom PKB na jednego mieszkańca jest niższy niż 90 % średniej UE. Kryterium to przed rozszerzeniem Unii spełniały Hiszpania, Grecja, Portugalia i Irlandia, a po 1 maja 2004 r. Funduszem zostały objęte wszystkie państwa nowo wstępujące. Przy podziale środków uwzględniono PKB państwa-beneficjenta, liczbę ludności, powierzchnię, czynniki społeczno-ekonomiczne, stan infrastruktury transportowej. Stopa wsparcia z Funduszu Spójności (wysokość dotacji) może sięgać 80% wartości projektu, a w wyjątkowych przypadkach nawet 90%. Zasady funkcjonowania Funduszu reguluje Rozporządzenie Rady (1264/1999/WE) z dnia 21 czerwca 1999 r., zmieniające Rozporządzenie 1164/1994/WE ustanawiające Fundusz Spójności.
- 9 *INTERREG* - Inicjatywa Unii Europejskiej, wspierająca współpracę obszarów przygranicznych państw członkowskich, mająca na celu wyrównanie dysproporcji w rozwoju regionów leżących po dwóch stronach granicy.
- 10 *URBAN* - Inicjatywa polegająca na udzieleniu wsparcia dla projektów mających na celu gospodarczą i społeczną rewitalizację zdegradowanych obszarów miejskich.
- 11 *EQUAL* - Inicjatywa, w ramach której wsparcie kierowane jest dla projektów mających na celu współpracę transnarodową służącą promowaniu nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy.
- 12 *LEADER+* - Inicjatywa Wspólnoty polegająca na wsparciu dla projektów rozwoju obszarów wiejskich, zwłaszcza lokalnych przedsięwzięć pilotażowych.
- 13 Szerzej na ten temat: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- 14 Dane Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości z 2003 roku, wówczas średnia wartość PKB w Polsce wynosiła 39,6 % średniej unijnej. Pomimo wzrostu tego wskaźnika w 2004 roku do poziomu 42,7%, głównie dzięki wzrostowi PKB na Mazowszu /szczególnie w aglomeracji warszawskiej/ to i tak żaden polski region nie przekroczył poziomu 75% PKB Unii, co wykluczałoby go z pomocy strukturalnej UE w ramach Celu 1.
- 15 Porównaj: Z. Sulkowska, A. Życki, *Polskie regiony uczestnikami polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Zarządzanie projektami*, W: „Regionalizm, polityka regionalna i Fundusze Strukturalne w Unii Europejskiej”, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- 16 Po raz pierwszy we Wspólnotach zwrócono uwagę na istotną rolę informatyzacji w stymulowaniu rozwoju gospodarczego w dokumencie przyjętym przez Komisję Europejską w 1994 r. „Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia Rady Europejskiej”, tzw. Raportcie Bangemanna: *Europe and the global Information Society, Recommendations*

- tions of the Bangemann Group to the European Council, 26 May 1994.
- 17 *eEurope - An Information Society for All - Progress report for the Special European Council on Employment, Economic reforms and social cohesion towards a Europe based on innovation and knowledge Lisbon, 23 and 24 March 2000*, COM(2000)0130 final.
 - 18 EURES (European Employment Services), jest systemem informatycznym dzięki któremu osoby zamierzające podjąć pracę za granicą mogą uzyskać pełną informację, a także konsultacje i porady w zakresie warunków pracy i możliwości zamieszkania w wybranym kraju.
 - 19 Wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 11 stycznia 2005, s. 18-19
 - 20 Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003 r., s. 100-104
 - 21 Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia, Bruksela - Warszawa, grudzień 2003, s. 100.
 - 22 Third report on economic and social cohesion. A new partnership for cohesion, convergence competitiveness cooperation, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004.