

**Ewa Szostak**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **POLITYKA SPÓJNOŚCI A WYZWANIA DLA POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO W POLSCE**

### **1. Strategia lizbońska a wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski**

Spójność społeczno-gospodarcza, której celem jest zmniejszanie różnic rozwojowych, była i w dalszym ciągu jest bardzo ważnym zagadnieniem w Unii Europejskiej. Komisarz Komisji Europejskiej Danuta Huebner wskazuje na potrzebę efektywnej zintegrowanej polityki, która uwzględni cele lizbońskie oraz potrzeby różnych regionów w UE 25 [12]. Już w 1998 r. w dokumencie pt. *Reinforcing Cohesion in the EU through Research and Innovation* Komisja Europejska wskazała na to, że badania naukowe i innowacyjność wpływają na poprawę konkurencyjności oraz wzmacniają spójność Unii. W dokumencie tym wskazano na występowanie dużych różnic w poziomie rozwoju między regionami. Została również przedstawiona strategia zmniejszania tych różnic. Zwraca ona uwagę na trzy główne elementy. Są to:

1. Promocja innowacyjności na poziomie regionalnym poprzez promocję zarządzania jakością, rozwój nowych mechanizmów i metod zarządzania.

2. Promocja sieci współpracy poprzez kanały komunikacji istniejące między przedsiębiorstwami.

3. Rozwój zasobów ludzkich poprzez szkolenia, edukację, budowę sieci powiązań między sferą B+R a przedsiębiorstwami ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw [5, s. 5].

W tym czasie pojawiły się nowe wyzwania związane z globalizacją i rosnącą konkurencyjnością gospodarek światowych z jednej strony oraz bariery strukturalne wzrostu gospodarczego w krajach Unii – z drugiej. W związku z tym powstała potrzeba stworzenia programu reform gospodarczych UE. W 2000 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie przyjęto strategię, która jest obecnie głównym programem społeczno-gospodarczym UE [11]. Polska, stając się krajem

członkowskim, również jest zobowiązana do wykonywania zadań tej strategii, a dotyczą one czterech kluczowych obszarów działań: innowacyjności (przez stworzenie gospodarki opartej na wiedzy – GOW); liberalizacji rynków telekomunikacji, energii, transportu i rynków finansowych; przedsiębiorczości; spójności społecznej.

Realizacja strategii lizbońskiej w Polsce i osiągnięcie poziomu 3% PKB nakładów w sferze B+R do 2010 r. wymaga trzykrotnego zwiększenia nakładów budżetowych i siedmiokrotnego zwiększenia nakładów ze źródeł pozabudżetowych.

Niski poziom finansowania nauki bezpośrednio wpływa na [9]:

- brak instytucji pomostowych między obszarem nauki a przedsiębiorstwami;
- spadek liczby osób zatrudnionych w sferze B+R w jednostkach badawczo-rozwojowych;
- niskie wydatki na B+R w przeliczeniu na jednego badacza (w Polsce na jednego badacza przypada 21 tys. euro, podczas gdy średnia w UE 15 wynosi 171 tys. euro, a w UE 25 – 156 tys. euro);
- niedopasowanie systemu kształcenia na poziomie wyższym do potrzeb rynku i wzrost bezrobocia wśród absolwentów wyższych uczelni (w ostatnich latach spadła liczba absolwentów kierunków inżynieryjno-technicznych, czego konsekwencją mogą być brak wyspecjalizowanej młodej kadry badawczej i niski poziom efektywności badań na kierunkach technicznych);
- wzrost dekapitalizacji aparatury naukowo-badawczej, wynoszącej średnio 74%, a w placówkach PAN prawie 80%.

W związku z trudnościami osiągnięcia założonych celów przez kraje członkowskie Komisja Europejska w listopadzie 2004 r. podjęła inicjatywę przeglądu strategii i wprowadzenia zmian. Efektem tych działań miał być kolejny dokument operacyjny. Następnym etapem realizacji strategii skupia się na dwóch celach. Pierwszy dotyczy zapewnienia wysokiego poziomu wzrostu gospodarczego, a drugi – wzrostu poziomu zatrudnienia. 20 lipca 2005 r. Komisja Europejska ustaliła wspólnotowy program strategii *Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme* [1]. Wyszczególniono w nim działania uzupełniające wysiłki już podjęte przez państwa członkowskie w ramach nowego „Partnerstwa dla wzrostu i spójności”. Program ten wskazuje na trzy obszary działań w celu osiągnięcia wzrostu gospodarczego i poprawy rynków pracy. Są to:

- wiedza i innowacje jako czynniki wzrostu,
- Europa jako miejsce atrakcyjne dla inwestycji i pracy,
- tworzenie większej liczby i lepszych miejsc pracy.

Osiągnięcie celów, którymi są, jak wspomniano, wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia, ma nastąpić w wyniku zwiększenia konkurencyjności gospodarki europejskiej przez poprawę systemów edukacji, szybsze wdrażanie postępu technologicznego, dalszą liberalizację rynku i integrację gospodarek. Obliczono, że zwiększenie poziomu wykształcenia europejskich społeczeństw mogłoby pobudzić przy-

rost unijnego PKB o 0,3 punktu procentowego rocznie, a pożądany wzrost nakładów na B+R – z 2 do 3% PKB – spowodowałyby przyrost unijnego PKB o 1,7 punktu procentowego do 2010 r. lub o 0,25 punktu procentowego rocznie. Pełna liberalizacja unijnego rynku telekomunikacyjnego i energii elektrycznej zapewniłaby przyrost PKB w długim okresie o 0,6%, a większa integracja rynków finansowych umożliwiłaby wzrost zatrudnienia o 0,5% i zwiększenie PKB o 1,1%.

## 2. Spójność a polityka regionalna

Wzmocniona konkurencja między regionami jest wynikiem procesu globalizacji. W związku z tym głównym celem polityki regionalnej jest wzmocnianie konkurencyjności regionów. Jest ona wyznaczana w regionie przez jego specyficzne kompetencje (i jest od nich zależna), rozumiane jako wszelkie zasoby różnicujące regiony. Poza tym do determinant tych należą kapitał relacyjny oraz zorientowanie regionu na tworzenie zasobów i na ciągły proces uczenia się [4, s. 17].

Obecnie coraz powszechniej uznaje się, że gospodarka światowa i jej system są oparte na gospodarce informacyjnej i procesie globalizacji. Siłami napędowymi globalizacji są: rewolucja informatyczna i telekomunikacyjna, liberalizacja stosunków ekonomicznych, wzrost znaczenia konkurencji. Jednostki gospodarujące, miasta, regiony i państwa dążą do osiągnięcia maksymalnych korzyści z lokalizacji. Ogólnie można powiedzieć, że jest to zmiana zakresu terytorialnego, którego przejawem jest przechodzenie z poziomu subnarodowego, poprzez narodowy i makroregionalny do gospodarki globalnej. Przejawem tych zmian jest z jednej strony wzrost mobilności międzynarodowej i tworzenie powiązań partnerskich między przedsiębiorstwami światowymi, a z drugiej strony silne powiązanie przedsiębiorstwa ze środowiskiem lokalnym. W wyniku procesów globalizacyjnych następuje otwieranie się rynków regionalnych pod wpływem przekształceń wynikających z procesów technologicznych. Powoduje to zmianę konfiguracji rodzajów i rangi działalności opierającej się na wartości dodanej, zależnej od wymiarów przestrzennego i organizacyjnego przedsiębiorstwa.

Rozwój regionów wyjaśnia teoria rozwoju endogennego<sup>1</sup>. Teoria ta jest próbą dostosowania do obecnej rzeczywistości teorii neoklasycznej poprzez rozwinięcie modeli, w których długofalowe stopy wzrostu są endogennymi zmiennymi modelu opartymi na pewnych założeniach dotyczących inwestowania w kapitał ludzki i techniczny. Współcześnie za zasoby wewnętrzne uznaje się inwestycje produkcyjne i infrastrukturalne, nakłady na edukację, badania i rozwój, politykę gospodarczą

---

<sup>1</sup> Rozwój endogenny oznacza, że na wzrost gospodarczy wpływa wykorzystywanie zasobów tworzonych przez daną gospodarkę. Praktyka wykazała, że rozwój endogenny polega na wydatnym zwiększeniu autonomii rozwoju regionalnego i lokalnego przez tworzenie sprzyjających warunków do funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw.

rządu i samorządów. Na poziomie regionalnym na zasoby wewnętrzne wpływają korzyści skali i korzyści zewnętrzne. W związku z tym bardzo duże znaczenie mają tworzenie wiedzy, innowacje oraz uczenie się przedsiębiorstw, miast i regionów w procesie przepływu wiedzy [2, s. 133-136].

Na podstawie badań przeprowadzonych w regionach Unii Europejskiej można stwierdzić, że na rozwój ich zdolności innowacyjnych składają się takie równorzędne czynniki, jak: wysoki poziom kształcenia, upowszechnianie kultury przedsiębiorczości, możliwość dostępu do środków finansowych, rozwój infrastruktury naukowej i otoczenia biznesu, ułatwiające dostęp do informacji dzięki rozbudowie sieci informatycznych. Poza tym istotne znaczenie dla procesów innowacyjnych zachodzących w regionie ma współpraca między różnymi podmiotami, będąca podstawą procesu innowacji. Jest to proces dynamiczny, a jego rozwój najlepiej przebiega w sieci intensywnych interakcji między producentami, pośrednikami i konsumentami. Głównym celem takich działań jest zdobycie dostępu do nowej i komplementarnej wiedzy oraz przyspieszenie procesu uczenia się. Działania takie wpływają na ożywienie i odzyskanie siły konkurencyjnej regionów.

Można przy tym postawić tezę, że wzrost innowacyjności regionu jest ściśle związany z jakością kapitału ludzkiego. Ma to szczególne znaczenie w ocenie poziomu konkurencyjności danego regionu. Główną rolę odgrywa pod tym względem efektywny system edukacji i kształcenia ustawicznego. Zarówno w sferze produkcyjnej, jak i w usługach coraz większą rolę zaczynają odgrywać czynniki zwiększające różnorodność i indywidualizację, a to wymaga zwiększenia wykorzystania wiedzy jako siły napędowej wzrostu konkurencyjności. Aby dany region czy kraj mogły być konkurencyjne, muszą ciągle odnawiać zasoby wiedzy i umiejętności. Jest to system ustawicznej edukacji, który funkcjonuje łącznie z zasobami wiedzy. W wyniku stałego postępu technologicznego i wdrażanych innowacji rośnie potrzeba produktywnej kreatywności człowieka. Ale w tym procesie mogą się pojawić efekty niepożądane: wzrost bezrobocia technologicznego (jednak w krótkim okresie) lub zmiany w organizacji pracy i zarządzaniu (skutek pożądaný), będące wynikiem np. komputeryzacji. Zmiany technologiczne wynikające z wdrożenia innowacji przyczyniają się, mimo wzrostu automatyzacji w produkcji, do wzrostu zapotrzebowania na pracę, a więc podważają długotrwały wymiar bezrobocia wynikającego ze zjawiska substytucji pracy żywej pracą uprzedmiotowioną [6, s. 27]. Prowadzą one do rozwoju nowych form organizacyjnych biznesu, charakteryzujących się luźnymi i płynnymi powiązaniem między przedsiębiorstwami oraz półprzenikalnymi granicami. Wskutek tego rozmywają się linie między gałęziami i podejmowane są nowe przedsięwzięcia oraz nowe rodzaje działalności [8, s. 46]. Globalizacja i regionalizacja są procesami oddziałującymi na innowacje w regionie, tworzą bowiem szanse dla wysoko wykwalifikowanych pracowników w mniej rozwiniętych regionach [10, s. 87].

Można powiedzieć, że współcześnie innowacje odpowiadają w znacznej mierze za rozwój gospodarczy krajów wysoko rozwiniętych. Tworzenie gospodarki opartej na wiedzy wymusza na społeczeństwie większe zaangażowanie, co wpływa motywująco i prowadzi do zwiększenia kompetencji. Nowa organizacja pracy i sposób zarządzania uwidaczniają się przede wszystkim w spłaszczeniu struktur i zacieraniu granicy między pracownikiem a osobą nadzorującą pracę.

### **3. Regionalne strategie innowacji – znaczenie dla rozwoju regionu**

W dotychczasowych analizach koncentrowano się głównie na narodowych systemach innowacyjnych. Do niedawna uważano, że właśnie na poziomie narodowym identyfikacja odmienności procesów innowacyjnych przedsiębiorstw jest najbardziej przejrzysta ze względu na dominujące uwarunkowania kulturowe, społeczne i polityczne. Współczesne badania nad innowacyjnością przedsiębiorstw wykazały jednak, że natężenie i znaczenie interakcji oraz współpracy między poszczególnymi elementami systemu innowacyjnego są szczególnie istotne na poziomie regionalnym. Dodatkowo współczesne trendy decentralizacji władzy państwowej w istotny sposób wpłynęły na wzrost znaczenia regionalnego samorządu terytorialnego, jego decyzje bowiem w mniejszym bądź większym stopniu modyfikują otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne regionalnego systemu innowacyjnego.

Podstawową przesłanką tworzenia i usprawniania regionalnych systemów innowacyjnych jest obserwacja, że innowacje powstają w sieciach współpracy i interakcji także między konkurującymi podmiotami. Teoria regionalnych systemów innowacyjnych wskazuje na konieczność wprowadzenia zmian w polityce publicznej. Wskazuje bowiem na możliwość kierowania pomocy publicznej na różnych poziomach regionalnych strategii innowacji (RSI) i struktury gospodarczej. Efektywne wsparcie publiczne może się realizować zarówno na poziomie finansowania badań podstawowych, budowania interakcji oraz pobudzania popytu rynkowego na badania naukowe, infrastruktury systemu finansowego, jak i na poziomie edukacji oraz kształtowania kompetencji na rynku pracy.

Celami strategicznymi regionalnych strategii innowacji w Polsce są: wyrównywanie różnic międzyregionalnych w poziomie życia i rozwoju gospodarczym; wzrost udziału sektora wysokich technologii w gospodarce regionu; zwiększenie poziomu inwestycji i efektywności edukacji, szkoleń, infrastruktury badawczej, innowacje; tworzenie regionu uczącego się. Poza tym ich celem jest wspomaganie władz lokalnych we wdrażaniu efektywnego systemu wspierania innowacyjności w regionie, budowanie i wzmacnianie partnerstwa między jednostkami naukowymi i przemysłem oraz wzmacnianie i wykorzystanie potencjału regionalnego sektora naukowo-badawczego i akademickiego. Narodowa strategia integracji (NSI) w Polsce ma być wynikiem integracji RSI do końca 2005 r. Regionalne strategie in-

nowacji są realizowane w Polsce zgodnie z zasadami zawartymi w Rozporządzeniu Przewodniczącego KBN z 30 listopada 2001 r. [7].

Przewidywanym rezultatem RSI ma być wzrost inwestycji w sektorze B+R. Jak wspomniano wyżej, należy zmienić strukturę finansowania sfery badawczo-rozwojowej i zwiększyć udział źródeł pozabudżetowych. W Narodowym Planie Rozwoju zaplanowano, że w latach 2004-2006 będą to następujące źródła: sektorowe programy operacyjne w NPR, fundusze strukturalne i Fundusz Spójności oraz VI Program ramowy badań i rozwoju techniki UE. Poza tym środki będą pochodzić z offsetu (bezpośredniego, pośredniego i preoffsetu) w wysokości 12,547 mld USD oraz będą to środki prywatne.

W wyniku stworzenia RIS, a następnie NIS powinien zostać stworzony w Polsce krajowy rynek innowacji poprzez intensywną współpracę sfery naukowej i sfery gospodarczej. Będzie on sprzyjał zwiększeniu transferu wyników badań krajowych i międzynarodowych do przedsiębiorstw. Takie działania przyczynią się również do tworzenia gospodarki opartej na wiedzy, wzmacniania konkurencyjności regionów i realizacji strategii lizbońskiej. Systemy regionalne funkcjonują zgodnie z teorią popytową, wskazującą na bardziej utylitarny charakter innowacji i sprzyjającą ich szybkiej komercjalizacji [3, s. 9].

Podsumowując, należy stwierdzić, że działania podejmowane w celu poprawy stanu nowoczesności regionów są pozytywne. Konieczne jest jednak bardzo ostrożne podejście do spodziewanych efektów. Wszystkie działania związane z podnoszeniem konkurencyjności gospodarki opartej na nowych czynnikach rozwoju regionalnego wymagają przede wszystkim czasu, ale także dużych nakładów finansowych, jak np. działania w zakresie tworzenia gospodarki opartej na wiedzy dotyczące podnoszenia poziomu wykształcenia społeczeństwa i umiejętności. Pomocne w osiągnięciu celu jest korzystanie z doświadczeń krajów wyżej rozwiniętych, gdzie systemy te funkcjonują od dawna. Należy mieć jednak na uwadze specyfikę kraju czy regionu, uwarunkowania historyczne i kulturowe.

## Literatura

1. Commission of the European Communities: Communication from the commission to the Council and the European Parliament – *Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme*, SEC (2005) 981, 20.07.2005 Brussels, COM (2005) 330.
2. Domański R., Marciniak A., *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*, PAN KPZK, t. CXIII, Warszawa 2003.
3. Markowski T., *Konkurencyjność i innowacyjność polskich regionów wobec akcesji do UE*, [www.fs.ffm.pl](http://www.fs.ffm.pl).

4. Pietrzyk I., *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2004.
5. *Rola innowacji w polityce Unii Europejskiej a 5 Program Ramowy*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii Gospodarczej, s. 5, [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl).
6. Rosenfeld S.A., *Just Clusters. Economic Development Strategies that Reach More People and Places. Regional Technologie Strategies*, Carbor NC, wrzesień 2002.
7. Rozporządzenie Przewodniczącego KBN z 30 listopada 2001 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania i rozliczania środków finansowych ustalonych w budżecie państwa na naukę, DzU nr 146, poz. 1642.
8. Skawińska E., *Konkurencyjność przedsiębiorstw – nowe podejście*, PWN, Warszawa–Poznań 2002.
9. *Strategia zwiększania nakładów na działalność B+R w celu osiągnięcia założeń Strategii Lizbońskiej*, dokument przygotowany we współpracy z Departamentem Innowacyjności Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, marzec 2004.
10. Świadek A., *Regionalne systemy innowacyjne w Unii Europejskiej*, [w:] *Innowacje w działalności przedsiębiorstw w integracji z Unią Europejską*, red. W. Janasz, Difin, Warszawa 2005.
11. *The Lisbon Strategy for Economic, Social and Environmental Renewal*, [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html), 5.09.2005.
12. *Unia to nowe wyzwanie dla Polski*, PAP, <http://biznes.interia.pl/giedy/slownik/news?inf=476516>, 27.03.2004.

## THE COHESION POLICY VS CHALLENGES FOR POLICY OF REGIONAL DEVELOPMENT IN POLAND

### Summary

Cohesion, whose goal is decreasing development differences, has been a very important issue for the EU. The big differences in development between regions and increasing competitiveness are the results of globalization. Therefore the main issue of regional policy is building up the regions' competitiveness. The intensive interaction networks between producers, brokers and consumers are very important for development of regions.