

PRACE NAUKOWE

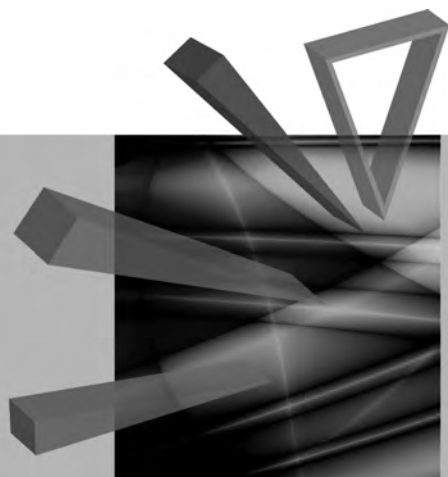
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

307

Polityka ekonomiczna



Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Grażyna Węgrzyn



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-390-8

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	13
Franciszek Adamczuk , Produkty tradycyjne i regionalne i ich wykorzystanie w promocji regionu.....	15
Ewa Badzińska , Perspektywy i bariery rozwoju firm <i>spin-off</i> w Polsce.....	25
Agnieszka Baer-Nawrocka, Arkadiusz Sadowski , Polityczne i strukturalne czynniki wpływające na przemiany w rozmieszczeniu produkcji trzody chlewnej w krajach Unii Europejskiej.....	35
Agnieszka Barczak , Wykorzystanie metody programowania liniowego do oceny procesu produkcyjnego grup gospodarstw wybranych typów rolniczych.....	45
Wioletta Bieńkowska-Golasa , Odległość gmin wiejskich województwa mazowieckiego od głównych ośrodków gospodarczych a ich poziom przedsiębiorczości	56
Alicja Bonarska-Treit , Turystyka szansą rozwoju lokalnego.....	65
Agnieszka Borowska , Wykorzystanie środków w ramach krajowych programów wsparcia pszczelarstwa w Polsce.....	77
Anna Czech , Bezpieczeństwo energetyczne Polski a odnawialne źródła energii	92
Małgorzata Dolata , Pozycja konkurencyjna obszarów wiejskich Polski Wschodniej z punktu widzenia ich wyposażenia w infrastrukturę gospodarczą.....	100
Monika Fabińska , Wybrane czynniki kapitału regionalnego determinujące rozwój firm z sektora włókienniczo-odzieżowego z województwa łódzkiego	109
Mateusz Folwarski , Wynagrodzenia dyrektorów wykonawczych rady dyrektorów największych amerykańskich banków przed i po kryzysie finansowym	121
Małgorzata Fronczek , Charakter wymiany handlowej Polski z zagranicą po 1990 roku	132
Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor , Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw sektora motoryzacyjnego w Polsce i w Europie	142
Marcin Gospodarowicz , Sektor mikroprzedsiębiorstw w Polsce i jego wsparcie ze środków UE w latach 2007-2011	152
Marianna Greta, Ewa Tomczak-Woźniak , Polski sektor rolny a cyfryzacja – przykład i bariery realizacji projektu wdrażającego technologie informatyczne.....	165

Sylwia Guzdek , Znaczenie instytucji otoczenia biznesu dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2007-2012	176
Barbara Hadryjańska , Umacnianie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw na przykładzie sektora rolno-spożywczego	190
Sławomira Hajduk , Instrumenty ekonomiczne zarządzania przestrzenią na poziomie lokalnym	201
Mariusz Hamulczuk , Asymetria w transmisji cen w łańcuchu żywnościowym. Przykład cen drobiu w Polsce.....	212
Tomasz Holecki, Joanna Woźniak-Holecka, Agata Bocionek , Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej osobom nieubezpieczonym na podstawie decyzji organu wykonawczego samorządu terytorialnego	224
Grażyna Karmowska , Zróżnicowanie rozwoju powiatów województwa zachodniopomorskiego.....	233
Wojciech Kisiała, Bartosz Stępiński , Analiza zróżnicowania przestrzennego absorpcji funduszy Unii Europejskiej przez samorządy terytorialne w Polsce.....	247
Joanna Kizielewicz , Polityka gospodarcza rządu i Unii Europejskiej wobec regionów nadmorskich i jej wpływ na rozwój turystyki morskiej w Polsce	257
Ewa Kołoszycz , Dochody typowych gospodarstw mlecznych w UE w 2011 roku	270
Sylwester Kozak , Efektywność zakładów ubezpieczeń na życie w Polsce w latach 2002-2011. Czy wielkość i własność zagraniczna zakładów mają znaczenie?.....	280
Mariusz Kudelko , Ocena zasadności budowy elektrowni systemowych wykorzystujących nowe złoża węgla brunatnego	292
Anetta Kuna-Marszałek , Strategie ekologiczne przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych.....	305
Piotr Laskowski , Specjalne strefy ekonomiczne jako czynnik rozwoju regionalnego na przykładzie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST- PARK”	317
Wojciech Leoński , Zewnętrzne bariery rozwoju przedsiębiorczości w Polsce..	330
Edyta Łyżwa, Olga Braziewicz-Kumor , Współpraca przedsiębiorstw przemysłowych z innymi uczestnikami rynku w zakresie działalności innowacyjnej.....	341
Agnieszka Malkowska , Strategia rozwoju Euroregionu Pomerania a budowa konkurencyjnego regionu przygranicznego.....	353
Arkadiusz Malkowski , Wschodnia granica Polski. Od peryferii i izolacji do współdziałania	363
Grażyna Mańczak , Ocena polityki proeksportowej w Polsce	373
Antoni Mickiewicz, Bartosz Mickiewicz , Analiza nakładów pracy w gospodarstwach rolnych w 2010 roku w porównaniu do 2002 roku	384

Dominika Mierzwa , Zastosowanie modelu multiplikacyjnej analizy dyskryminacji w ocenie spółdzielczych przedsiębiorstw mleczarskich.....	396
Andrzej Miszczuk , Nowe podejście do regionalnego planowania strategicznego (na przykładzie województwa podkarpackiego).....	408
Zbigniew Mongiało, Michał Świtlyk , Analiza współczynników efektywności uczelni publicznych.....	420
Anna Oleńczuk-Paszel, Monika Śpiewak-Szyjka , Gospodarowanie wojewódzkim zasobem nieruchomości a dochody województwa	431
Piotr Podsiadło , Zagadnienie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w sektorze rybołówstwa.....	442
Halina Powęska , Cel przekraczania granicy uczestników handlu przygranicznego a struktura towarowa transgranicznych zakupów na pograniczu polsko-ukraińskim	454
Zdzisław W. Puślecki , Nowe zjawiska we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej w warunkach perspektywy budżetowej na lata 2014-2020 ...	465
Bogusława Puzio-Waślawik , Samozatrudnienie w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce	477
Małgorzata Raczkowska , Spółdzielczość socjalna w Polsce	489
Joanna Rogalska , Świętokrzyskie jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci polityki regionalnej.....	502
Iga Rudawska , Sieć jako pośrednia forma koordynacji gospodarczej na przykładzie zintegrowanej opieki zdrowotnej	513
Robert Rusielik , Determinanty efektywności technicznej produkcji żywca wołowego w Europie i na świecie w roku 2011	522
Karolina Sienkiewicz , Karta Praw Studenta a sytuacja absolwentów szkół wyższych na rynku pracy.....	534
Agnieszka Skoczyła-Tworek , Audyt jako narzędzie optymalizacji zarządzania przedsiębiorstwem w dobie kryzysu ekonomicznego	546
Katarzyna Skorupińska , Niezwiązkowe formy reprezentacji pracowników w polskim systemie stosunków przemysłowych	557
Agnieszka Słomka-Gołębiowska , Determinanty niezależności komitetu wynagrodzeń w bankach w Polsce	569
Jerzy Sokołowski , Optymalizacja wyboru oferty turystycznej przez klienta przy wykorzystaniu portalu internetowego holidaycheck	581
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka , Ocena stopnia wykorzystania pomocy publicznej przez przedsiębiorstwa województwa lubelskiego na podstawie wyników badań ankietowych	590
Marcin Stępień , Elementy zasad podatkowych w aspekcie polskiego systemu podatkowego.....	602
Maciej Szczepankiewicz , Potencjał innowacyjny polskich parlamentarzystów.....	612

Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman , Rola funduszy unijnych w finansowaniu zrównoważonego rozwoju na przykładzie gmin województwa łódzkiego	623
Arkadiusz Świadek, Katarzyna Szopik-Depczyńska , Aktywność innowacyjna a wielkość przedsiębiorstw w systemie przemysłowym małopolski	633
Dariusz Urban , Gospodarka polska jako miejsce inwestycji z perspektywy wybranych państwowych funduszy majątkowych – przyczynek do badań empirycznych.....	644
Piotr Urbanek , Polityka wynagradzania kadry kierowniczej w polskich bankach publicznych na przykładzie spółek indeksu WIG20	654
Adam Wasilewski , Użytki rolne a rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej w Polsce	667
Anetta Waśniewska , Aktywność społeczna i ekonomiczna stowarzyszeń i fundacji – wybrane zagadnienia na podstawie przeprowadzonych badań	678
Marek Wigier , Sytuacja ekonomiczna przetwórstwa spożywczego w Polsce w okresie członkostwa w UE – stan i perspektywy.....	688
Edward Wiśniewski , Efekty skali w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego	700
Urszula Zagóra-Jonszta , Ruch spółdzielczy i działalność Franciszka Stefczyka	710
Katarzyna Żak , Diagnoza poziomu innowacyjności polskiej gospodarki.....	721

Summaries

Franciszek Adamczuk , Usage of traditional and regional products in the region's promotion.....	24
Ewa Badzińska , Prospects and barriers to the development of <i>spin-off</i> companies in Poland	34
Agnieszka Baer-Nawrocka, Arkadiusz Sadowski , Political and structural factors affecting the changes in the distribution of pig production in the European Union countries	44
Agnieszka Barczak , The use of the linear programming method to assess the production process of groups of farms of some chosen agricultural types.	55
Wioletta Bieńkowska-Gołasa , Distance of rural communities in Mazovian Voivodeship from the main economic centres and their level of entrepreneurship	64
Alicja Bonarska-Treit , Tourism as a chance for local development.....	76
Agnieszka Borowska , The use of funds under National Programmes for the Support of Apiculture in Poland	91
Anna Czech , Polish energy security and renewable energy sources	99

Malgorzata Dolata , Competitive position of East Poland rural areas from the point of view of economic infrastructure equipment.....	108
Monika Fabiańska , Selected factors of the regional capital determining investment decisions of the companies from the textile and clothing sector from Łódź Voivodeship.....	120
Mateusz Folwarski , Remuneration of executive directors of board of directors of the biggest American banks before and after the financial crisis	131
Malgorzata Fronczek , Character of the Polish foreign trade after 1990	141
Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor , Conditioning of automotive sector enterprises competitiveness in Poland and in Europe.....	151
Marcin Gospodarowicz , Microenterprises in Poland and their support from EU funds in the years 2007-2011.....	164
Marianna Greta, Ewa Tomczak-Woźniak , Polish agriculture sector vs. digitization – example and barriers of the computer technologies implementing project realization	175
Sylwia Guzdek , The importance of business environment for small and medium-sized enterprises in 2007-2012.....	189
Barbara Hadryjańska , Strengthening the competitive advantage of companies on the example of the agri-food sector.....	200
Sławomira Hajduk , Economic instruments of space management on the local level.....	211
Mariusz Hamulczuk , Asymmetric price transmission along the food chain. Example of poultry prices in Poland	223
Tomasz Holecki, Joanna Woźniak-Holecka, Agata Bocionek , Financing health care services for uninsured individuals under a decision of the executive body of the local government.....	232
Grażyna Karmowska , Differences in the development of poviats of West Pomeranian Voivodeship	246
Wojciech Kisiał, Bartosz Stępiński , Spatial differences in the absorption of EU funds by the regional and local governments in Poland.....	256
Joanna Kizielewicz , Economic policy of the government and the European Union towards coastal regions and its influence upon the development of maritime tourism in Poland	269
Ewa Kołoszycz , Income of typical dairy farms in the European Union in 2011.....	279
Sylwester Kozak , Efficiency of life insurance companies in Poland in the years 2002-2011. Do size and foreign ownership matter?.....	291
Mariusz Kudelko , Assessment of building of power plants using new lignite deposits – a systems approach.....	304
Anetta Kuna-Marszałek , Environmental strategies of enterprises on the international markets	316

Piotr Laskowski , Special economic zones as a factor of regional development based on Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK”.	329
Wojciech Leoński , External barriers to the development of entrepreneurship in Poland	340
Edyta Łyżwa, Olga Braziewicz-Kumor , Cooperation of industrial enterprises with other market participants in terms of innovative activity.....	352
Agnieszka Malkowska , Strategy for the development of Pomerania Euro-region and building of competitive border region	362
Arkadiusz Malkowski , The eastern border of Poland from outskirts and isolation to co-operation	372
Grażyna Mańczak , Pro-export policy assessment in Poland.....	383
Antoni Mickiewicz, Bartosz Mickiewicz , Analysis of labour output in agricultural farms in 2010 in comparison to 2002.....	395
Dominika Mierzwa , Application of multiplication analysis of discrimination to the evaluation of cooperative dairy companies	407
Andrzej Miszczuk , New approach the regional strategic planning (as an example of Podkarpackie Voivodeship)	419
Zbigniew Mongiało, Michał Świtłyk , Analysis of efficiency coefficients of public universities	430
Anna Oleńczuk-Paszal, Monika Śpiewak-Szyjka , Voivodeship real estate management vs. voivodeship revenue	441
Piotr Podsiadło , State aid for fishing industry companies.....	453
Halina Powęska , The purpose of crossing the border by cross-border traders and the commodity structure of cross-border purchasing in the Polish-Ukrainian border region.....	464
Zdzisław W. Puślecki , New phenomena in the Common Agricultural Policy of the European Union in the conditions of a budgetary perspective for the years 2014-2020.....	476
Bogusława Puzio-Waślawik , Self-employment during the economic slowdown in Poland	488
Małgorzata Raczkowska , Social cooperative movement in Poland.....	501
Joanna Rogalska , Świętokrzyskie local government units as beneficiaries of regional policy	512
Iga Rudawska , Network as an intermediate form of economic coordination on the example of integrated healthcare	521
Robert Rusielik , Determinants of technical efficiency of beef production in Europe and in the world in 2011.....	533
Karolina Sienkiewicz , Consequences of signing Student’s Law Card for university graduates	545
Agnieszka Skoczyła-Tworek , Audit as a tool for optimization of company management in the current economic crisis.....	556

Katarzyna Skorupińska , Non-trade union forms of employee representation in the Polish system of industrial relations	568
Agnieszka Słomka-Gołębiowska , Determinants of compensation committee independence in banks in Poland.....	580
Jerzy Sokółowski , Optimization of tourist offer selection by using Internet portal HolidayCheck.....	589
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka , Assessment of the use of public assistance by companies in Lublin Voivodeship based on survey results	601
Marcin Stępień , Elements of tax rules in the context of the Polish tax system	611
Maciej Szczepankiewicz , Polish parliamentarians' innovation potential.....	622
Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman , The role of EU funds in the financing of sustainable development on the example of Łódź Voivodeship municipalities	632
Arkadiusz Świadek, Katarzyna Szopik-Depczyńska , The impact of enterprises' size on regional innovation systems – Małopolskie case	643
Dariusz Urban , Polish economy as a place of investment from the perspective of selected sovereign wealth funds – a contribution to the empirical analyses.....	653
Piotr Urbanek , Executive remuneration policy in the Polish public banks on the example of WIG20 companies.....	666
Adam Wasilewski , Arable land and the development of non-agricultural economic activity in Poland.....	677
Anetta Waśniewska , Social and economic activity of associations and foundations – selected problems based on research.....	687
Marek Wigier , Food processing in Poland in the times of EU membership – condition and perspective	699
Edward Wiśniewski , Economies of scale in the operation of local government units on the example of communities of Western Pomerania.....	709
Urszula Zagóra-Jonszta , Cooperative movement and activities of Franciszek Stefczyk	720
Katarzyna Żak , Diagnosis of the innovation level of Polish economy	732

Andrzej Miszczuk

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

NOWE PODEJŚCIE DO REGIONALNEGO PLANOWANIA STRATEGICZNEGO (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA PODKARPACZKIEGO)

Streszczenie: Na treść artykułu składa się analiza europejskich i krajowych uwarunkowań regionalnego planowania strategicznego w Polsce na lata 2014-2020 oraz prezentacja nowej metodyki planowania strategicznego na poziomie wojewódzkim na przykładzie wybranych elementów aktualizowanej strategii rozwoju województwa podkarpackiego.

Słowa kluczowe: planowanie strategiczne, polityka spójności, Unia Europejska, województwo podkarpackie.

1. Wstęp

W polskim systemie samorządu terytorialnego jedynie na poziomie regionalnym (województwa) istnieje ustawowy obowiązek sporządzania strategii rozwoju¹. Samorząd województwa – w odróżnieniu od samorządu lokalnego (gminnego i powiatowego) – ma być nie tylko dostarczycielem usług publicznych, ale także, a może nawet przede wszystkim, podmiotem prowadzącym politykę rozwoju regionalnego w wymiarze intraregionalnym. Jej głównym instrumentem realizacyjno-koordynacyjnym jest strategia rozwoju².

Doświadczenia z pierwszej kadencji samorządów województw (1998-2002) związane z opracowywaniem regionalnych strategii rozwoju ukazały bardzo duże różnicowanie metodologiczne, dotyczące w szczególności³:

- pola strategii (strategia dla samorządu województwa lub dla całego regionu, a więc wszystkich podmiotów funkcjonujących na danym obszarze),

¹ Artykuł 11 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

² A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 43-46.

³ G. Gorzelak, B. Jałowicki, *Strategie rozwoju regionalnego: województw: próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1, s. 41-59.

- zakresu (tylko cele i zadania o charakterze strategicznym lub także działania rutynowe),
- horyzontu czasu (średni okres dostosowany do programowania regionalnego w UE lub perspektywiczny 10-15 lat).

Ponadto stosunkowo mało akcentowane były w strategiach priorytety rządowe, a jednocześnie widoczny był silny lobbing terytorialny, co przy braku umiejętności osiągnięcia consensusu mogło prowadzić do braku spójności wewnętrznej oraz zewnętrznej⁴. Zbyt mało uwagi poświęcano także systemowi monitorowania realizacji zakładanych celów, ocenie podejmowanych działań oraz koordynacji i wykorzystaniu potencjału istniejących instytucji rozwoju regionalnego⁵.

Z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej rozpoczął się proces ujednoczenia metodologicznego i dostosowywania planowania strategicznego prowadzonego na poziomie województw do wymogów polityki spójności UE. W latach 2004-2006 głównym instrumentem realizacyjnym strategii rozwoju województw stał się Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, a w kolejnym okresie programowania (2007-2013) – indywidualnie realizowany w każdym województwie Regionalny Program Operacyjny. W roku 2012 rozpoczęły się prace związane z przygotowaniem (a ściślej aktualizacją) strategii rozwoju województw na potrzeby nowego okresu programowania UE, obejmującego lata 2014-2020.

Celem artykułu jest ukazanie uwarunkowań europejskich regionalnego planowania strategicznego w Polsce na lata 2014-2020, charakterystyka krajowego systemu polityki rozwoju oraz prezentacja nowej metodyki planowania strategicznego na poziomie wojewódzkim na przykładzie wybranych elementów aktualizowanej strategii rozwoju województwa podkarpackiego.

2. Europejskie uwarunkowania regionalnego planowania strategicznego

Podstawowym europejskim uwarunkowaniem regionalnego planowania strategicznego jest ewolucja podejścia do prowadzenia polityki rozwoju. Coraz bardziej widoczna jest słabość podejścia centralistyczno-wyrównawczego, będącego odpowiedzią władz publicznych na zróżnicowanie procesów rozwojowych, w ramach którego głównym kryterium działań jest egalitaryzm, a nie efektywność. Obecnie zyskuje na popularności nowe podejście, określane mianem decentralistyczno-konkurencyjnego (tab. 1). Jest ono traktowane jako polityka dyfuzji rozwoju, związana z wykorzystywaniem potencjału endogenicznego oraz oparta na strategicznych – z punktu widzenia interesów całego kraju – interwencjach regionalnych ze strony rzą-

⁴ P. Żuber, *Teoria i praktyka opracowanie strategii województwa – prace nad strategiami rozwoju województw w świetle ankiety Ministerstwa Gospodarki*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 3, s. 87-97.

⁵ G. Gorzelak, B. Jałowicki, wyd. cyt., P. Żuber, wyd. cyt.

du, przede wszystkim w formie kontraktów regionalnych. Głównym celem tak rozumianej polityki regionalnej jest wspieranie regionów – tzw. lokomotyw rozwoju, dzięki którym następuje dyfuzja impulsów rozwojowych do regionów peryferyjnych.

Tabela 1. Tradycyjny i nowy paradygmat polityki regionalnej

Wyszczególnienie	Tradycyjny paradygmat: centralistyczno-wyrównawcza polityka regionalna	Nowy paradygmat: decentralistyczno-konkurencyjna polityka regionalna
Strategie	Podjęcie sektorowe	Zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe
Cele	KONKURENCYJNOŚĆ: Słowo-wytrych: wskazywanie wielu elementów jako czynników konkurencyjności, w efekcie nakładanie się różnorodnych nieskoordynowanych działań	KONKURENCYJNOŚĆ: Główny element nowej polityki regionalnej (dyfuzja wzrostu), precyzyjnie określone czynniki konkurencyjności i strategicznie wybrane kierunki jej podnoszenia, wielosektorowe podejście ukierunkowane terytorialnie
	WYRÓWNYWANIE: Duży nacisk na działania wyrównawcze, jednak efekt przeciętny w stosunku do zamierzonego – pogłębianie się różnicowań, rozpraszanie środków	WYRÓWNYWANIE: Działania wyrównawcze w węższym zakresie, istotne dla całego kraju, na wybranych obszarach, dla odkrywania i wykorzystywania ich potencjałów, pozwalające osiągnąć „masę krytyczną” niezbędną do dalszego rozwoju
Narzędzia	Subsydia i pomoc publiczna	Zintegrowane instrumenty „miękkie” i „twarde”, otoczenie biznesowe, kapitał społeczny, sieciowanie, lepsza koordynacja
Wymiar terytorialny	Regiony traktowane homogenicznie, bez uwzględniania ich wewnętrznej i zewnętrznej różnorodności, słabo uwzględniony wymiar terytorialny, prymat podejścia sektorowego, „algorytm biedy”	Podjęcie terytorialne we wszystkich działaniach rozwojowych, dostrzeganie różnorodności, silna koordynacja, zarządzanie wielopoziomowe, zintegrowane programy dedykowane obszarom strategicznej interwencji
Jednostki terytorialne	Jednostki administracyjne. Brak uwzględniania relacji miasto-wieś w instrumentach polityki, obszary wiejskie postrzegane jednakowo w całym kraju	Jednostki funkcjonalne. Zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów. Polityka dostosowana do miejsc z uwzględnieniem zależności obszarów generujących wzrost, obszarów powiązanych funkcjonalnie i obszarów peryferyjnych
Aktorzy	Rząd i samorząd	Wszystkie szczeble administracji publicznej, aktorzy społeczni i przedstawiciele biznesu – <i>empowerment of multi-level governance</i>

Źródło: *Regional Development Policy in OECD Countries*, OECD, Paris 2010.

Pierwszą poważną próbą uwzględniającą problem efektywności rozwoju na obszarze Unii Europejskiej była Strategia lizbońska. Jej realizacja w latach 2000-2010 miała uczynić z UE najbardziej dynamiczny i konkurencyjny obszar gospodarczy świata, oparty na wiedzy i zdolny do zapewnienia zrównoważonego rozwoju, oferujący więcej lepszych miejsc pracy, większą spójność społeczną i poszanowanie środowiska naturalnego.

Pierwszy jej etap nie przyniósł zakładanych efektów, stąd w latach 2004-2005 dokonano jej modyfikacji poprzez: zawężenie priorytetów, zreorganizowanie sposobu wdrażania i skierowanie środków polityki spójności na realizację trzech celów, tj.: wzrostu gospodarczego, zatrudnienia oraz wiedzy i innowacji. Przeprowadzona w 2010 r. ewaluacja Strategii lizbońskiej wykazała jednak, że osiągnięcie jej celów nadal nie było zadowalające, co oznacza, że regionalna polityka rozwoju UE zdominowana została w latach 2000-2010 przez działania wyrównawcze, które nie były w stanie skutecznie podnieść poziomu konkurencyjności gospodarczej regionów państw członkowskich.

W tej sytuacji na kolejne dziesięciolecie (2010-2020), obejmujące także analizowany z punktu widzenia regionalnego planowania strategicznego okres lat 2014-2020, przyjęto nową średniookresową strategię dla krajów członkowskich UE: *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*⁶. Obejmuje ona następujące priorytety:

- rozwój inteligentny, oparty na wiedzy i innowacjach,
- rozwój zrównoważony, uwzględniający: efektywne wykorzystanie zasobów naturalnych, konkurencyjność gospodarki, jednocześnie przyjaznej środowisku,
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu poprzez zatrudnienie, spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Strategia *Europa 2020* zawiera szczegółowy zestaw wskaźników, których osiągnięcie w roku 2020 zapewni realizację priorytetów sformułowanych w 2010 roku. Wskaźniki te określone są dla całej Unii Europejskiej, a także dla poszczególnych krajów, przy czym bardziej restrykcyjny poziom przyjmują dla państw członkowskich „starej” Unii (sprzed akcesji w 2004 r.), a łagodniejszy dla nowych członków, w tym dla Polski (tab. 2).

Realizacja strategii *Europa 2020* jest wprost powiązana z polityką spójności na lata 2014-2020. Znajduje to wyraz w przekształceniu celów tej polityki z dotychczasowych trzech, realizowanych w latach 2007-2013, tj.: *konwergencji* (cel 1), *regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia* (cel 2) oraz *uropejskiej współpracy terytorialnej* (cel 3), do dwóch, tj.: *inwestowania dla wzrostu i zatrudnienia* (cel 1) i *uropejskiej współpracy terytorialnej* (cel 2).

Ze wsparcia finansowego w ramach celu 1 polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2014-2020 będą mogły skorzystać:

- wszystkie regiony europejskie, przy czym zostały one podzielone – w zależności od kształtowania się ich PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej – na trzy

⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm (19.01.2013).

Tabela 2. Wskaźniki realizacji strategii Europa 2020 w 2020 r. średnio dla UE i Polski

Wskaźniki	UE – średnia zakładana	Polska
Stopa zatrudnienia ludności w wieku 20-64 (w %)	75,0	71,0
Udział wydatków na badania i rozwój w PKB (w %)	3,00	1,7
Redukcja emisji CO ₂ (w %) (1990=100,0%)	-20	-14
Udział odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym (w %)	20,0	15,48
Efektywność energetyczna – redukcja zużycie energii (w Mtoe)	20% poprawy efektywności energetycznej, co jest równoważne 368 Mtoe	14,0
Udział osób przedwcześnie kończących edukację (w %)	10,0	4,5
Udział osób z wyższym wykształceniem (w %)	40,0	45,0
Redukcja liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym (w tys.)	20 000	1500

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm.

kategorie (rys. 1), tj.: regiony mniej rozwinięte (PKB < 75% średniej unijnej), regiony przejściowe (75% < PKB < 90%) oraz regiony bardziej rozwinięte (PKB > 90%),

- państwa członkowskie, których produkt narodowy brutto (PNB) kształtuje się na poziomie poniżej 90% średniej wspólnotowej.

Celem drugim polityki spójności – tak jak dotychczas – objęto regiony przygraniczne i obszary ponadnarodowe.

Związki polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014-2020 ze strategią *Europa 2020* widoczne są w przyjętej zasadzie koncentracji. Wsparcie finansowe UE może bowiem dotyczyć tylko jedenastu priorytetów (celów tematycznych), bezpośrednio wynikających ze strategii *Europa 2020*. Obejmują one⁷:

- badania naukowe, rozwój technologiczny i innowacje,
- zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- podnoszenie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury,
- wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach,
- promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
- ochronę środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów,

⁷ http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Debata/Strony/Fundusze_Europejskie_na_lata_2014_2020_Propozycje_MRR_110612.aspx (21.01.2013).

- promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych,
- wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników,
- wspieranie włączenia społecznego i walkę z ubóstwem,
- inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie,
- wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Powyższe „menu” tematyczne określa zakres przedmiotowy dokumentów strategicznych zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym w państwach członkowskich, w tym także w Polsce. Dodatkowo dla zapewnienia realizacji zasady koncentracji polityki spójności Unii Europejskiej, służącej osiągnięciu priorytetów strategii *Europa 2020*, przyjęto, że projekty inwestycyjne realizowane w regionach bardziej rozwiniętych i przejściowych, a współfinansowane przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w latach 2014-2020, muszą co najmniej w 80% dotyczyć trzech priorytetów, tj.:

- efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii,
- badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji,
- wspierania konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw.

W odniesieniu do regionów mniej rozwiniętych udział tych priorytetów nie może być mniejszy niż 50% wartości projektów inwestycyjnych.

3. Krajowe uwarunkowania regionalnego planowania strategicznego

Proces planowania strategicznego, którego efektem są strategie rozwoju województw podlegał – jak już wcześniej wspomniano – pewnej ewolucji, zmierzającej w kierunku poprawy jakości i większego skoordynowania, czego impulsem stało się członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Stosowne zmiany zachodziły także na szczeblu centralnym, aczkolwiek niebezpiecznym zjawiskiem, które narastało od lat 90. XX w., była lawinowo rosnąca liczba, sięgająca kilkudziesięciu, resortowych strategii rozwoju, wykazujących często wyraźny brak spójności między sobą. Proces ograniczania ich liczby oraz opracowywania tzw. strategii zintegrowanych rozpoczął się w 2009 roku. Obecnie na szczeblu centralnym powstały lub znajdują się w końcowej fazie opracowania – stanowiąc uwarunkowanie dla strategii rozwoju województw – następujące strategie: *Długookresowa strategia rozwoju kraju do 2030 roku* i *Średniookresowa strategia rozwoju kraju do 2020 roku* (obie przygotowane przez Radę Ministrów), a także dziewięć strategii zintegrowanych, uwzględniających wymiar terytorialny, tj.:

- *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki* (Ministerstwo Gospodarki),
- *Strategia rozwoju kapitału ludzkiego* (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów),
- *Strategia rozwoju transportu* (Ministerstwo Infrastruktury),

- *Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko* (Ministerstwo Gospodarki),
- *Sprawne państwo* (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji),
- *Strategia rozwoju kapitału społecznego* (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego),
- *Krajowa strategia rozwoju regionalnego: regiony – miasta – obszary wiejskie* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego),
- *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Obrony Narodowej),
- *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa* (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi),
- *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju do 2030 roku* (Rada Ministrów).

Najważniejsze z punktu widzenia regionalnego planowania strategicznego są: *Długookresowa strategia rozwoju kraju do 2030 roku (DSRK)*, *Średniookresowa strategia rozwoju kraju do 2020 rok (ŚSRK)*, *Krajowa strategia rozwoju regionalnego: regiony – miasta – obszary wiejskie (KSRR)* oraz *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju do 2030 roku (KPZK)*. Wynikają z nich kluczowe elementy do uwzględnienia w nowych strategiach województw. Są to:

- potencjały rozwojowe województwa z uwzględnieniem różnych cech, uwarunkowań wynikających z analizy występujących typów obszarów i ich poziomu rozwoju oraz powiązań funkcjonalnych (zarówno w warstwie diagnostycznej, jak i strategicznej) oraz mechanizmów wzmacniających rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych z głównych ośrodków wzrostu,
- obszary strategicznej interwencji, zarówno tematycznych, jak i geograficznych, w tym delimitacja obszarów problemowych,
- nowy system finansowania polityki regionalnej, opierający się na Wieloletnim Planie Finansowym Państwa oraz kontraktach terytorialnych jako nowych instrumentach koordynujących działania ukierunkowane terytorialnie,
- konieczność powiązania z dokumentami rządowymi, tak aby strategie regionalne uwzględniały zakres interwencji rządu (jednocześnie przestrzennie i przedmiotowo) oraz uzasadniały potrzebę wsparcia ze strony rządowej w ramach kontraktu terytorialnego,
- usprawnienie procesów monitorowania i ewaluacji strategii (system obserwatoriów regionalnych, tworzonych w każdym województwie – narzędzie informacyjne),
- nowe cele w ujęciu terytorialnym, a w konsekwencji określenie takich priorytetów wsparcia, które uwzględniają zróżnicowane potrzeby różnych rodzajów terytoriów, np. obszarów wiejskich i miejskich.

4. Metodyka opracowywania regionalnych strategii rozwoju nowej generacji

Dla upowszechnienia nowego podejścia do opracowywania strategii rozwoju województw Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wydało stosowny przewodnik metodyczny⁸. Nie ma on na celu ograniczania kompetencji samorządu województwa. Chodzi natomiast, z jednej strony, o pomoc merytoryczną, a z drugiej – o próbę koordynacji metodologicznej dokumentów powstających w wyniku regionalnego planowania strategicznego. Zgodnie ze wspomnianym przewodnikiem dokument strategii rozwoju województwa powinien uwzględniać:

- uwarunkowania krajowe i unijne, związane z wcześniej wskazanymi dokumentami,
- diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej, na którą składa się: określenie potencjałów rozwojowych z analizą SWOT, identyfikacja obszarów strategicznej interwencji w ujęciu geograficznym, prognoza trendów rozwojowych w okresie objętym strategią,
- cele rozwoju w okresie objętym strategią, nawiązujące do celu strategicznego i kierunków działań zawartych w KSRR,
- kierunki interwencji (priorytety) strategii rozwoju województwa w ujęciu terytorialnym,
- wskaźniki realizacji celów wyznaczonych w strategii,
- system realizacji strategii, uwzględniający: podmioty zaangażowane w realizację strategii, instrumenty planistyczne o charakterze strategicznym i operacyjnym, mechanizmy koordynacyjne, w tym wskazanie przedmiotu kontraktu terytorialnego,
- ramy finansowe strategii, z podziałem na środki krajowe i zagraniczne. Elementami fakultatywnymi strategii rozwoju województwa są m.in.:
- strategiczna ocena oddziaływania na środowisko,
- informacja o wynikach przeprowadzonych konsultacji społecznych nad projektem strategii,
- ocena strategii *ex ante*,
- plan działań implementacyjnych, określający sposób realizacji działań zawartych w strategii, ich hierarchizację i harmonogram.

Układ zaktualizowanej *Strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2020*, której celem jest: *Efektywne wykorzystanie zasobów wewnętrznych i zewnętrznych dla zrównoważonego i inteligentnego rozwoju społeczno-gospodarczego drogą do poprawy jakości życia mieszkańców*, jest zgodny z zaleceniami MRR, gdyż obejmuje:

1) wyjściową analizę strategiczną (ocena dotychczasowej strategii, przesłanki aktualizacji, województwo podkarpackie w krajowych dokumentach strategicznych,

⁸ Aktualizacja strategii rozwoju województw z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych. Przewodnik, MRR, Warszawa 2011.

analiza SWOT dla województwa, wnioski z diagnozy i rekomendacje dla części kierunkowej),

2) trendy rozwojowe do 2020 r. (scenariusze: szans, zagrożeń, pośredni, wizja rozwoju),

3) układ celów strategicznych,

4) dziedziny działań strategicznych, priorytety rozwojowe,

5) system realizacji i ramy finansowe,

6) wnioski z oceny oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z zasadą koncentracji ograniczono do 4 liczbę dziedzin działań strategicznych i do 18 liczbę priorytetów (tab. 3).

Tabela 3. Dziedziny działań strategicznych i priorytety w *Strategii rozwoju województwa podkarpackiego*

Dziedziny działań strategicznych	Priorytety w ramach dziedzin działań strategicznych
1. Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka	1.1. Przemysł
	1.2. Nauka, badania i szkolnictwo wyższe
	1.3. Turystyka
	1.4. Rolnictwo
	1.5. Instytucje otoczenia biznesu
2. Kapitał ludzki i społeczny	2.1. Edukacja
	2.2. Kultura i dziedzictwo kulturowe
	2.3. Społeczeństwo obywatelskie
	2.4. Włączenie społeczne
	2.5. Zdrowie publiczne
3. Sieć osadnicza	3.1. Dostępność komunikacyjna
	3.2. Dostępność technologii informacyjnych
	3.3. Funkcje metropolitalne Rzeszowa
	3.4. Funkcje obszarów wiejskich
	3.5. Spójność przestrzenna i wzmacnianie funkcji ośrodków subregionalnych
4. Środowisko i energetyka	4.1. Zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom oraz usuwanie ich negatywnych skutków
	4.2. Ochrona środowiska,
	4.3. Bezpieczeństwo energetyczne i racjonalne wykorzystanie energii

Źródło: *Strategia rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2020 (aktualizacja 2013-2020)*, Rzeszów, luty 2013.

Dla każdej dziedziny – posługując się analizą SWOT – opracowano cel dziedziny, a dla poszczególnych priorytetów – cel oraz kierunki działań. W tab. 4 tytułem zilustrowania sposobu budowy strategii ukazano wybrane cele i kierunki działania dla dziedziny 1.

Tabela 4. Cele dziedzinowe, cele i kierunki działań w ramach priorytetów

Cel dziedzinowy	Cel priorytetu	Kierunki działań
1. Rozwijanie przewag regionu w oparciu o kreatywne specjalizacje jako przejaw budowania konkurencyjności krajowej i międzynarodowej	1.1. Przemysł nowoczesnych technologii wzmacniający konkurencyjność regionalnej gospodarki	1.1.1. wzmacnianie istniejących i rozwijanie nowych innowacyjnych sektorów przemysłu 1.1.2. tworzenie infrastruktury dla innowacyjnego przemysłu 1.1.3. wspieranie rozwoju klastrów i inicjatyw klastrowych

Źródło: *Strategia rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2020 (aktualizacja 2013-2020)*, Rzeszów, luty 2013.

Nowym elementem jest także terytorializacja kierunków działania, czego przykładem jest rys. 1, ilustrujący obszar strategicznej interwencji dla kierunku 1.1.1.

**Rys. 1.** Obszar strategicznej interwencji dla kierunku 1.1.1

Źródło: *Strategia rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2020 (aktualizacja 2013-2020)*, Rzeszów, luty 2013.

Zaktualizowana *Strategia rozwoju województwa podkarpackiego* zawiera także system wskaźników realizacyjnych oraz instrumentarium, przy czym nowym rozwiązaniem było zidentyfikowanie podmiotów realizacyjnych z sektora publicznego, prywatnego, społecznego oraz nauki, szkolnictwa wyższego i B+R, a także wskazanie możliwości oddziaływania samorządu województwa na poszczególne dziedziny

i priorytety działań strategicznych. Przykład takiego zestawienia dla priorytetu 1.1 zawiera tab. 5.

Tabela 5. Wpływ samorządu województwa na realizację *Strategii* (na przykładzie priorytetu 1.1)

Dziedzina	Priorytet	Rodzaj instrumentu	Oddziaływanie bezpośrednie	Oddziaływanie pośrednie
Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka	przemysł	programy operacyjne	-	++
		prawno-administracyjne i planistyczne	+++	++
		finansowe	-	+
		promocyjno-informacyjne	-	++

Źródło: *Strategia rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2020 (aktualizacja 2013-2020)*, Rzeszów, luty 2013.

Słabszą stroną *Strategii* są jej ramy finansowe, które mają w dużym stopniu charakter szacunkowy, przy czym nie wynika to z cechy typowej dla wcześniejszego podejścia do planowania strategicznego, opierającego się na artykułowaniu potrzeb rozwojowych bez związku z analizą możliwości finansowych ich realizacji⁹. Problemem w tym przypadku są bowiem trudności z uchwaleniem budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020, z którego ma pochodzić większość środków finansowych na realizację *Strategii rozwoju województwa podkarpackiego*.

5. Podsumowanie

Nowy okres programowania 2014-2020 stał się impulsem do podjęcia ewolucyjnej zmiany modelu polityki spójności UE w kierunku wzmocnienia kryteriów efektywności, przy stopniowym ograniczaniu egalitaryzmu. Spowodował także uporządkowanie krajowych dokumentów strategicznych, a strategiom rozwoju województw nadał nową jakość związaną ze wzmocnieniem znaczenia potencjału endogenicznego oraz innowacyjności jako najważniejszego czynnika rozwojowego. Służy temu m.in. wprowadzona, nie zawsze w pełni akceptowana przez społeczności lokalne i regionalne, zasada koncentracji przedmiotowej i przestrzennej, która powinna zwiększyć skuteczność polityki regionalnej prowadzonej w oparciu o wspomniane dokumenty strategiczne.

Zaktualizowana *Strategia rozwoju województwa podkarpackiego* jest przykładem konsekwentnego zastosowania nowego podejścia do procesu planowania strategicznego. Widać to w ograniczeniu dziedzin działań strategicznych, priorytetów i kierunków działań oraz wskazaniu obszarów strategicznej interwencji w ponad połowie kierunków nieobejmujących całości województwa, a jedynie wybrane jego części.

⁹ Por.: L. Patrzałek, *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2010, nr 61, s. 277.

Literatura

- Aktualizacja strategii rozwoju województw z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych. Przewodnik*, MRR, Warszawa 2011.
- Gorzela G., Jałowiecki B., *Strategie rozwoju regionalnego: województw: próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1(5).
- http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Debata/Strony/Fundusze_Europejskie_na_lata_2014_2020_Propozycje_MRR_110612.aspx.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Patrzalek L., *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2010, nr 61.
- Regional Development Policy in OECD Countries*, OECD, Paris 2010.
- Strategia rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2020 (aktualizacja 2013-2020)*, Rzeszów, luty 2013.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.).
- Żuber P., *Teoria i praktyka opracowanie strategii województwa – prace nad strategiami rozwoju województw w świetle ankiety Ministerstwa Gospodarki*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 3.

NEW APPROACH THE REGIONAL STRATEGIC PLANNING (AS AN EXAMPLE OF PODKARPACIE VOIVODESHIP)

Summary: The aim of the paper is to present European and domestic conditions of new regional strategic planning in Poland in the period 2014-2020. Using an example of Podkarpackie Voivodeship, the author analyses methodology of creating updated regional development strategy.

Keywords: strategic planning, Cohesion Policy, European Union, Podkarpackie Voivodeship.