

*Douglas Yuill, Martin Ferry, Tobias Gross\**

## **PRZEGLĄD, ZMIANY, REFORMY – ZMIANY POLITYKI REGIONALNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ I W NORWEGII<sup>1</sup>**

Reforma unijnej polityki spójności na lata 2007–2013 wpłynęła na zmiany w działaniach dostosowawczych podejmowanych w państwach członkowskich. Zmiany te – jak dowodzi analiza przeprowadzona dla UE 15, nowych państw członkowskich (ze szczególnym uwzględnieniem Polski) oraz Norwegii – przyjmują różne formy, zależnie od specyfiki krajowej. Część z nich wynika z przyjęcia nowego paradygmatu rozwoju. W artykule dokonano przeglądu zagadnień, wskazano na kwestie wymagające dalszej pogłębionej analizy.

Na obecnym etapie polityka regionalna jest przedmiotem intensywnego przeglądu. Częściowo wynika to ze zmian zachodzących w Unii Europejskiej. Nowy okres programowania bowiem wymaga od państw członkowskich opracowania narodowych strategicznych ram odniesienia (NSRO) i związanych z nimi programów operacyjnych, a nowe wytyczne dotyczące pomocy regionalnej – przedłożenia i przyjęcia nowych map pomocy regionalnej i związanych z nimi systemów pomocy. Przeobrażenia zachodzące w Unii spowodowały także zmianę parametrów krajowych polityk regionalnych ze względu na znaczne przesunięcia w ramach przepływów środków finansowych pomiędzy poszczególnymi państwami i wewnątrz tych państw oraz istotną reorientację celów tych polityk. Podkreślenie znaczenia Strategii Lizbońskiej sprawia, że większy nacisk kładzie się na wzrost, konkurencyjność i innowacyjność. Podobnie rezygnacja z podziału na mikroregiony przyczyniła się do ukierunkowania w większym stopniu finansowania polityki spójności na mocne strony poszczególnych regionów (w tym ośrodków miejskich). Zmiany na poziomie unijnym miały również wpływ na sposób wdrażania krajowych polityk regionalnych. W niektórych państwach dostępność większych środków finansowych i większy potencjał na poziomie regionalnym zachęciły do stosowania bardziej zregionalizowanego podejścia. W innych mniejsza dostępność środków finansowych spowodowała spadek liczby programów, a w niektórych przypadkach doprowadziła do bardziej scentralizowanego zarządzania programami. Przyczynił się do tego także zwiększony nacisk na odpowiedzialność i kontrolę. Ogólnie

\* European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

<sup>1</sup> Niniejsze opracowanie (opracowanie EoRPA nr 07/1 – streszczenie) zostało przygotowane na 28. zgromadzenie Konsorcjum Badawczego EoRPA ds. Polityki Regionalnej w Ross Priory, Loch Lomondside, w dniach 7–9 października 2007 r. Tłumaczenie tekstu – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, tłumaczenie tabel – Marek W. Kozak.

rzecz biorąc, opracowanie NSRO implikuje ważniejszą rolę koordynacji polityk regionalnych.

Z jednej strony wprowadzenie nowych map pomocy regionalnej spowodowało większą koncentrację pomocy. Z drugiej strony konieczność maksymalnego wykorzystania znacznie ograniczonych kwot związanych z liczbą ludności zmusza do koncentracji pomocy regionalnej na obszarach, na których jej oddziaływanie jest potencjalnie największe, w rezultacie czego w niektórych miejscach powstała mozaikowa mapa pomocy. Jednocześnie ze względu na konieczność ponownego zatwierdzenia środków pomocowych na lata 2007–2013 przeprowadzono kolejne przeglądy i dokonano zmian poszczególnych systemów pomocy.

Równoległe do zmian zachodzących w całej Unii Europejskiej, także na poziomie krajowym pojawiło się wiele nowych czynników. Jednym z nich było przyjęcie szerokiego programu działań na rzecz konkurencyjności, mającego na celu umożliwienie konkurencyjności na rynkach światowych poszczególnych państw i regionów, w tym również regionów stołecznych. Koncentrowano się coraz bardziej na tworzeniu biegunów wzrostu w dziedzinie międzynarodowej konkurencyjności oraz centrów wiedzy. W związku z tym w wielu państwach polityka regionalna w coraz większym stopniu obejmowała szeroko rozumiane kwestie rozwoju przestrzennego. Miało to na celu wypracowanie i wspieranie hierarchii miast poprzez wybór biegunów wzrostu mających stymulować rozwój regionalny, a jednocześnie zapewnienie obszarom wiejskim możliwości korzystania z impulsów pro wzrostowych. Inny rodzaj zmian na poziomie krajowym wywołały procesy reform na poziomie regionalnym wynikających z dążenia do lepszego podziału obowiązków pomiędzy władze centralne i regionalne. Jest to szczególnie widoczne w krajach skandynawskich, choć w ostatnich latach debata dotycząca roli polityki i obowiązków na różnych szczeblach toczy się w niemal każdym państwie.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w ostatnich latach polityka regionalna uległa znacznym zmianom. Niniejsze opracowanie ma na celu porównawcze przedstawienie przeglądu i oceny zmian zwłaszcza od początku 2006 r. Przegląd ten opiera się na szczegółowych i systematycznych analizach zmian zachodzących w państwach UE-15 oraz w Polsce i w Norwegii, wraz z bardziej ogólnym przeglądem dotyczącym innych państw UE-12. Opracowanie składa się z sześciu części. Części pierwsza i druga zawierają omówienie charakterystyki problemów regionalnych i postrzegania tych kwestii, część trzecia poświęcona jest reakcji ze strony polityki regionalnej. Z kolei czwarta zawiera omówienie różnych elementów polityk regionalnych, a piąta analizę ostatnich zmian dotyczących zarządzania takimi politykami. Część szósta (ostatnia) zawiera wnioski i kwestie podlegające dalszej dyskusji.

Tabela 1. Ostatnie zmiany prawne i ogólne przeglądy polityki (2006–2007)

	Szczegółowe narzędzia/legislacja	Ogólne przeglądy/zmiany polityki
Austria	Nowa mapa pomocy regionalnej zatwierdzona na lata 2007–2013. Pożyczka ERP zatwierdzona w styczniu 2007. Nowy kontrakt wg art 15(a) określa kompetencje w zarządzaniu funduszami strukturalnymi.	Zatwierdzone NSRO i PO (z wyjątkiem jednego). Nowe czynniki strategiczne (Agenda Lizbońska itp) oraz rezygnacja z małych stref wsparcia mogą sprzyjać koncentracji na obszarach centralnych
Belgia	Nowa mapa pomocy regionalnej zatwierdzona na lata 2007–2013. Zarówno we Flandrii, jak i Walonii przygotowywane są nowe schematy pomocy regionalnej na okres 2007–2013.	Nowe dokumenty strategiczne: Plan Marshalla w Walonii, „Flandria w działaniu” we Flandrii. Realizują wytyczne na rzecz bardziej zintegrowanego podejścia.
Dania	Ustawa o rozwoju przedsiębiorczości nadała 5 nowym regionom odpowiedzialność za rozwój gospodarczy przez statutowe ciała partnerskie – fora wzrostu gospodarczego. Fora te są także kluczowym ogniwem administrowania funduszami strukturalnymi.	Ramy polityki nakreślone w 2003 r. w Białej Księdze zachowały ważność; są w pełni wdrożone po reformie władz lokalnych wprowadzonej od 1 stycznia 2007.
Finlandia	Nowe regulacje prawne i Ustawa o pomocy dla rozwoju przedsiębiorczości obowiązują od 18 czerwca 2007 r. Odzwierciedlają nowe wytyczne pomocy regionalnej i zmiany poprzedniej regulacji z 2001 r.	Wprowadzono nowe prawo o funduszach strukturalnych dostosowane do przepisów regulujących fundusze strukturalne. Zrewidowano w 2007 r. Ustawę o rozwoju regionalnym; nowa decyzja rządu w sprawie polityki regionalnej planowana na koniec 2007 r.
Francja	W związku z ewaluacją PAT i potrzebą dostosowania jej do nowych wytycznych pomocy regionalnej 11 maja i 15 czerwca 2007 r. weszły w życie nowe dekrety.	Utrzymano zmiany polityki wprowadzone w 2002 r. i potwierdzone w 2005. Nacisk na konkurencyjność (DIACT). Nowe kontrakty kraj-region wprowadzone w 2007.
Grecja	Po wyborach, w grudniu 2004 roku przyjęto Ustawę o Rozwoju 3299/2004. Obecnie jest nowelizowana zgodnie z nowymi wytycznymi (RAG).	NSRO i nowe PO. Nowe prawo o zarządzaniu, kontroli i wdrażaniu na okres programowania 2007–2013. Także (w 2005) nowe prawa dotyczące PPP, rozwoju obszarów wiejskich, ośrodków innowacji regionalnej.
Hiszpania	Prawo krajowe w zakresie Regionalnego Grantu Inwestycyjnego dostosowano do wytycznych pomocy regionalnej – Dekret Królewski 175/2007 z 9 lutego 2007. Zmiany niewielkie.	Wprowadzono kilka szerszych działań o skutkach regionalnych: program konkurencyjności; program innowacyjności; strategia ds. infrastruktury. Koncentracja na sprawach zarządzania terytorialnego.
Holandia	Zatwierdzona nowa mapa pomocy regionalnej. Początkowo bez budżetu centralnego na <i>Premium Investment</i> , ale nowy budżet odzwierciedla potrzebę wzmocnienia pomocy w sposób odpowiadający rozwiązaniom sąsiednich państw.	Przeгляд IBO [międzyministerialny] plus <i>Peaks in the Delta</i> (lipiec 2004). Koncentracja na promocji regionalnych silnych stron o znaczeniu krajowym. Wdrażanie: programy <i>Peaks</i> , przetargi w 2007 r.

Irlandia	Mechanizm pomocy regionalnej znowelizowany zgodnie z nowymi wytycznymi pomocy regionalnej (RAG).	Nowy NPR (finansowany ze środków krajowych) na lata 2007–2013, uwzględniający explicite cele rozwoju regionalnego
Luksemburg	Nowe prawodawstwo dotyczące pomocy regionalnej, zgodne z wytycznymi (RAG) na lata 2007–2013 nadal przygotowywane.	Brak.
Niemcy	Roczny plan polityki regionalnej (GA). 36. plan obejmuje okres 2007–2010. Nowa mapa pomocy regionalnej i inne zmiany wynikające z nowych wytycznych pomocy regionalnej (RAG). W 2006 r. przyjęto prawo dotyczące schematu IZ w nowych landach na lata 2007–2009.	Reforma na poziomie federalnym z 2006 roku utrzymała regionalne GA, ale federalne GA ma zostać zmienione: roczny plan ramowy zostanie zastąpiony przez wieloletnie ramy koordynacyjne, być może od 2008 r.
Norwegia	Znowelizowany mechanizm pomocy regionalnej w zgodzie z nowymi wytycznymi pomocy regionalnej; przywrócenie koncesji bezpieczeństwa socjalnego; nowe mapy i pułapy wsparcia.	Biała Księga z 2005 r. podkreśla innowację, wzrost regionalny, perspektywę krajową. Biała Księga z 2006 r. dotyczy rejonów/obszarów peryferyjnych. Przegląd regionalnych systemów administracji.
Polska	Nowa ustawa o zasadach rozwoju*. Wraz z NPR wzmocniła strategiczne i administracyjne ramy projektowania polityki itp.	Nowa generacja strategii krajowych i UE. Przyjęcie Narodowego Planu Rozwoju 2007–2015. PO na lata 2007–2013 bliskie ukończenia.
Portugalia	Dalsze zmiany w SIME i SIPIE w 2006 i 2007. Wprowadzenie SIME-Innowacja oraz SIME-Internacjonalizacja. Nowa mapa pomocy.	Koncentracja na przygotowaniu NSRO i PO – strategicznym, zdecentralizowanym i skoordynowanym.
Szwecja	Od 1 lipca 2005 r. nowe przepisy odnoszące się do dotacji na rzecz rozwoju regionalnego, dotacji do zatrudnienia i pomocy dla obszarów wiejskich. Zmiany dostosowujące do wytycznych pomocy regionalnej (RAG)	Główne kierunki strategiczne nadal wyznaczone przez ustawę z 2001 r. Ostatni rok zdominowany przez przygotowania NSRO i PO. Regionalne programy wzrostu nie będą znowelizowane przed 2008 r.
Wielka Brytania	Mechanizm pomocy regionalnej dostosowane do nowych wytycznych pomocy regionalnej. Program uproszczeń wsparcia dla biznesu obejmujący szerszy zakres pomocy.	Nadal filozofia zorientowana na produktywność (jak w <i>Modern Regional Policy</i> , 2003). Nowy SNR i Zielona Księga nt <i>Rządzenie Brytanią</i> .
Włochy	Mapy pomocy jeszcze nie zatwierdzone. Weszła w życie w 2007 r. Ustawa o finansach w zakresie: refinansowanie obciążeń podatkowych [refinanced tax credits], zwolnienia fiskalne w zdegradowanych obszarach miejskich; obniżka kosztów zatrudnienia w Mezzogiorno; wdrożenie IIP.	Nowe NSD [Narodowy Dokument Strategiczny] i PO na 2007–13. Nowa „unitarna” polityka regionalna, łącząca we wspólnych ramach finansowanie krajowe i unijne. EFPD na lata 2008–2011 – trwałość środowiskowa [environmental sustainability].

\* Właściwie: Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 – przyp. tłum.

## 1. Charakterystyka problemów regionalnych

Pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi i poszczególnymi regionami Unii występują znaczne różnice pod względem rozwoju gospodarczego. Można przeprowadzić badania empiryczne, pozwalające znaleźć odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu maleją różnice gospodarcze pomiędzy poszczególnymi państwami i regionami. Analizy wykorzystujące najnowsze dane w znacznym stopniu potwierdzają kilka daleko idących wniosków, jakie wynikają z badań naukowych. Po pierwsze, pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi UE zachodzą wyraźne procesy konwergencji. W szczególności w nowych państwach członkowskich i państwach kohezyjnych UE-15 odnotowano ponadprzeciętny wzrost PKB. Po drugie, nie ma bezspornych dowodów na występowanie procesów konwergencji pomiędzy poszczególnymi regionami Unii. Niektóre już wcześniej bogate regiony, takie jak okolice Hamburga czy Brukseli bądź też śródmieście Londynu, rozwijały się ostatnio dość dynamicznie, podczas gdy w innych bardziej peryferyjnych regionach odnotowano jedynie niewielki wzrost PKB. Po trzecie, w nowych państwach członkowskich procesom nadrabiania zaległości towarzyszyły zazwyczaj rosnące dysproporcje wewnętrzne, szczególnie w państwach takich jak Czechy, Polska, Bułgaria i Węgry. Ponadto w ostatniej dekadzie w państwach UE-15, a w szczególności w Grecji, krajach skandynawskich, Wielkiej Brytanii, Królestwie Niderlandów i w Irlandii, odnotowano rosnące różnice w poziomie PKB na mieszkańca pomiędzy poszczególnymi regionami, a jednocześnie malejące różnice w poziomie bezrobocia w poszczególnych regionach (wszędzie z wyjątkiem Grecji).

## 2. Postrzeganie problemów regionalnych

Różne sposoby postrzegania problemów regionalnych przedstawiono w tabeli 2. Do celów dyskusji państwa podzielono na sześć grup. W przypadku grupy pierwszej, do której zaliczono Austrię, Danię, Luksemburg i Królestwo Niderlandów, różnice pomiędzy regionami uznano za niewielkie (zarówno w kontekście krajowym, jak i unijnym) i nieuzasadniające podjęcia w regionach działań interwencyjnych na dużą skalę. W grupie drugiej, tzn. Belgii, Francji, Irlandii i Wielkiej Brytanii, różnice pomiędzy regionami mogą odzwierciedlać wiele problemów, które wymagają podjęcia precyzyjnie dostosowanych działań na poziomie regionalnym. W grupie trzeciej, tzn. Finlandii, Szwecji i Norwegii, w każdym z tych państw występują na północy regiony o niewielkim zaludnieniu stanowiące obszary problemowe, ale w każdym z nich stosowana jest polityka obejmująca elementy pro wzrostowe w odniesieniu do całego regionu. W grupie czwartej, do której należą Niemcy i Włochy, w obydwu państwach obserwuje się poważne różnice pomiędzy regionami, a zatem polityka regionalna koncentruje się na wyrównaniu poziomu pomiędzy wschodnią i zachodnią częścią Niemiec oraz pomiędzy południem i północą w przypadku Włoch. W grupie piątej, tzn. w Grecji, Portugalii i Hiszpanii, pomimo znacznych różnic wewnętrznych pań-

stwa te są zainteresowane przede wszystkim podnoszeniem poziomu rozwoju w skali całego kraju. Ponadto państwa UE-12 cechuje znaczne zróżnicowanie wewnętrzne (szczególnie między regionami stołecznymi i regionami zapóźnionymi w rozwoju, znajdującymi się często przy granicy wschodniej), dzieli je też luka rozwojowa w stosunku do pozostałej części Unii. W państwach tych polityka regionalna koncentruje się także na rozwoju całego kraju.

Tabela 2. Bieżące postrzeganie problemów regionalnych w UE 15, Polsce i Norwegii

Austria	Tradycyjne zróżnicowania regionalne w osi wschód–zachód są w zaniku. Problem jest ograniczony do wymiaru miasto–wieś, nieuzasadniającego interwencji regionalnych dużej skali. Bieżące problemy polityki obejmują: wysoki poziom migracji codziennych, zmiany demograficzne i obszary górskie/wiejskie; liberalizacja rynku i rosnące nierówności społeczne; problemy graniczne.
Belgia	Flandria ogólnie dobrze prosperuje ale ma problemy związane ze starymi okręgami górniczymi i problemy aglomeracji/braku przestrzeni. Punkt nacisku przesunął się w czasie z zagadnień zatrudnienia na potencjał innowacyjny/BIZ. Walonia ma znaczące, ale malejące zróżnicowania wewnętrzne. Główny przedmiot troski to dawne okręgi przemysłowe i wiejskie, jak też niski poziom wykształcenia.
Dania	Pomijając względnie peryferyjne i rozrzucone obszary niskich osiągnięć, standardowe zróżnicowania regionalne są bardzo ograniczone. Polityka dąży do maksymalizacji regionalnego wkładu we wzrost ogólnokrajowy; stosuje się także preferencyjne podejście do mniej zamożnych/słabiej rozwijających się obszarów peryferyjnych.
Finlandia	Główny problem dotyczy różnic między północą i wschodem a resztą kraju oraz między aglomeracjami a oddalonymi obszarami w głębi kraju. Główną troską polityki jest zmiana demograficzna, oddziałująca najsilniej na słabo zaludnione obszary.
Francja	Dostrzega się coraz większą złożoność problemów. Główne problemy to struktura miejska, obszary wiejskie i relokacja firm. Politycy dążą do wzrostu ogólnej konkurencyjności i zarazem zajmują się sprawami zróżnicowań na poziomie subregionalnym.
Grecja	W związku z peryferyjnym położeniem Grecji, podzieloną przestrzenią gospodarczą/fizyczną i niezrównoważoną strukturą regionalną, zróżnicowania wewnętrzne na tle UE-15 są znaczne. Są dowody, że zróżnicowania się nie pogłębiają. Polityka generalnie koncentruje się na dogonieniu reszty UE.
Hiszpania	Pod względem PKB pc północno-wschodnie regiony powyżej rzeki Ebro oraz Madryt i Baleary plasują się powyżej średniej. Podejście krajowe do polityki regionalnej jest silnie osadzone w funduszach strukturalnych, z naciskiem na sprawy konkurencyjności/produktywności; mamy też do czynienia z konstytucyjnym zobowiązaniem zrównoważonego rozwoju.
Holandia	Postrzeganie problemu jest niejednolite. Niektórzy uważają, że zróżnicowania są bardzo ograniczone, inni twierdzą, że północ jest nadal w gorszej sytuacji niż reszta kraju. Polityka koncentruje się przede wszystkim na rozwoju kraju, ale kładzie też nacisk na słabsze obszary na północy.
Irlandia	W ciągu ostatniej dekady PKB pc znacznie przekroczyło średnią unijną. Jednocześnie wyzwania związane z aglomeracjami i bardziej peryferyjnym południem i zachodem są poważne i skonstrastowane. Zainteresowanie polityki tymi problemami wzrasta.

Luksemburg	„Problem” regionalny jest tradycyjnie wiązany z restrukturyzacją przemysłu stalowego (na południu) i wrażliwym rolnictwem (na północy). Polityka koncentruje się na kwestiach granicznych i promocji konkurencyjności międzynarodowej/BIZ. Zajmuje się też podniesieniem poziomu dywersyfikacji gospodarczej.
Niemcy	Główny problem dotyczy utrzymującego się społeczno-ekonomicznego zróżnicowania między starymi i nowymi Landami, co wpływa na ogólny wynik ekonomiczny. W ostatnich latach toczyły się szerokie debaty na temat uzasadnienia problemów kluczowych i finansowania polityki regionalnej. Z jednego punktu widzenia polityka rozwoju ekonomicznego powinna się koncentrować bardziej na „regionach metropolitalnych”; zgodnie z innym powinna zajmować się bardziej problemami obszarów wiejskich. Tymczasem nadal zajmuje się obszarami strukturalnie słabymi.
Norwegia	Główne wyzwania regionalne dotyczą słabego zaludnienia i trudno dostępnych obszarów peryferyjnych, a także koncentracji ludności w obszarach miejskich oraz problemów związanych ze strukturą przemysłu i zależnością od pierwszego sektora. Silny element działań na szczeblu powiatu został wprowadzony (przywrócony) przez Białą Księgę z 2006 roku w celu poprawy sytuacji obszarów wiejskich i peryferyjnych.
Polska	Rośnie dystans między dobrze rozwiniętymi regionami rdzeniowymi, położonymi głównie na zachodzie, a wiejskimi i obciążonymi starym przemysłem wschodem i północą. Polityka dąży do rozwiązania podwójnego wyzwania, jakim jest dogonienie reszty UE przy jednoczesnym zmniejszeniu zróżnicowań regionalnych.
Portugalia	Nowe spojrzenie na problem regionalny zastąpiło tradycyjne podziały północ – południe, wybrzeże – reszta nowymi, na które składają się: pojawienie się dwu poziomych osi z udziałem Hiszpanii, przesunięcie w słaby rozwój z wnętrza kraju do obszarów peryferyjnych, zróżnicowanie między regionami Porto i Lizbony. Polityka zmierza ku wzrostowi konkurencyjności regionalnej w celu maksymalizacji wzrostu i zmniejszenia zróżnicowań.
Szwecja	Zróżnicowania rosną. Bardziej zurbanizowane obszary na południu są na etapie koncentracji ludności i aktywności ekonomicznej, podczas gdy północny wschód oczekuje najwyższego udziału osób starszych w przyszłości. Trwają debaty na temat znaczenia większych i bardziej zróżnicowanych regionów dla maksymalizacji wzrostu ogólnokrajowego i dla bardziej zrównoważonego rozwoju regionalnego.
Wielka Brytania	Głównym problemem pozostaje dystans dzielący południowy wschód od reszty kraju. Rośnie ponadto świadomość coraz większych zróżnicowań subregionalnych. Regionalne agencje rozwoju starają się rozwiązywać te subregionalne wyzwania. Obszary miejskie są postrzegane jako główne czynniki wzrostu.
Włochy	Ekonomiczny i społeczny dualizm północ – południe nadal jest główną przyczyną interwencji polityki regionalnej. Słabe ogólne wyniki ekonomiczne prowadziły jednak do coraz ostrzejszych dyskusji na temat właściwych działań polityki.

Przeprowadzenie przeglądów w poszczególnych państwach pozwala na dokonanie porównań. Po pierwsze, powszechnie uważa się, że nadal utrzymują się między nimi zasadnicze dysproporcje, chociaż w niektórych przypadkach maleją, a w innych nadal nie są uważane za rzeczywisty problem. Niemniej jednak niemalże wszędzie uznaje się istnienie stałej potrzeby interwencji na rzecz bardziej zrównoważonego terytorialnie rozwoju. W świetle rosnącej konkurencji międzynarodowej toczą się debaty dotyczące odpowiednich sposobów i środków prowadzenia polityki regionalnej, w wyniku których w wielu pań-

stwach tradycyjny nacisk na określone regiony problemowe ustępuje miejsca bardziej zróżnicowanemu podejściu w polityce regionalnej. Po drugie, w kilku państwach kładzie się coraz większy nacisk na problemy występujące na poziomie podregionów. Wymaga to nie tylko rozwiązań bardziej precyzyjnie dostosowanych do potrzeb poszczególnych regionów, lecz także zaangażowania ich w procesy odnowy gospodarki na miarę ich potrzeb i możliwości. Z jednej strony oznacza to większą autonomię regionów w wyznaczaniu własnych celów i priorytetów, z drugiej może prowadzić do silniejszego konkurowania o środki, co wymaga większej koordynacji i współpracy w ramach polityki regionalnej. Po trzecie, można zauważyć wzrost zainteresowania koniecznością podniesienia konkurencyjności całej gospodarki. Jest to szczególnie wyraźne w przypadku większości nowych państw członkowskich, a także państw kohezyjnych UE-15. Wzmocnienie konkurencyjności jest również podstawowym celem w wielu innych państwach UE-15, nie tylko na poziomie krajowym, lecz także jeśli uwzględni się wkład, jaki każdy region mógłby wnieść w rozwój danego kraju. Jednocześnie tradycyjne zainteresowanie słabszymi regionami pozostaje jednym z elementów agendy polityki regionalnej większości państw. Dlatego częściej niż dotychczas konieczne jest poszukiwanie właściwej równowagi pomiędzy sprawiedliwością i skutecznością polityki regionalnej.

### 3. Reakcje w dziedzinie polityki regionalnej

Prowadzone w poszczególnych krajach przeglądy dotyczące zmian dokonanych w 2006 r. pozwalają wyróżnić cztery podstawowe kategorie – zmiany dotyczące specyfiki polityki regionalnej z uwzględnieniem nacisku na zastosowane środki, zmiany dotyczące celów polityk i zasad, na których będą one oparte, zmiany mające wpływ na ukierunkowanie przestrzenne polityk (tzn. decyzje, które obszary są nimi objęte i w jakim zakresie) i wreszcie, zmiany metod zarządzania tymi politykami.

Zauważalne są istotne zmiany charakteru polityki regionalnej i jej instrumentów (por. tabela 3). Przykładowo w Danii i w Królestwie Niderlandów wprowadzono nowe podejście, obejmujące wszystkie regiony państwa i oparte na programach. Wyraźne są również modyfikacje ram polityki regionalnej we Włoszech i w Irlandii w związku ze zmianami polityki spójności Unii Europejskiej. We Włoszech opracowano nową krajową politykę regionalną, opartą na programach realizowanych równoległe z działaniami interwencyjnymi unijnej polityki spójności. Celem nowej włoskiej jednolitej polityki regionalnej (obejmującej programy krajowe i programy finansowane ze środków UE) jest zachowanie istotnego wymiaru terytorialnego rozwoju. W Irlandii w związku ze zmniejszeniem finansowania ze środków UE *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013* finansowany jest w całości ze środków krajowych, a w przyszłości programy unijne będą odgrywały jedynie rolę uzupełniającą, koncentrując się na niszowych obszarach inwestycyjnych. Natomiast w państwach takich jak Polska, Grecja, Portugalia i Hiszpania programy unijne nadal



stanowią podstawowy nurt polityki regionalnej, a w Austrii, Finlandii i Szwecji zostały one także w większym stopniu podporządkowane krajowym politykom regionalnym.

Tabela 3. Charakter polityki regionalnej w UE 15, Polsce i Norwegii

Austria	Konstytucja federalna nie definiuje ani rozwoju przestrzennego (Raumordnung), ani podziału kompetencji w zakresie polityki regionalnej; landy odpowiadają za politykę regionalną, a koordynacja i kooperacja poszczególnych poziomów władzy dokonuje się przez Austriacką Konferencję Planowania Przestrzennego (ÖROK). Przed przystąpieniem do UE nie było zdecydowanej polityki regionalnej; obecna polityka jest ściśle związana z polityką spójności UE.
Belgia	Tradycyjnie polityka regionalna była utożsamiana z pomocą regionalną i kierowana przez Federalne Ramy Prawne. Niedawno odpowiedzialność za politykę została przeniesiona na poziom regionalny. Chociaż pomoc regionalna pozostaje ważna (zwłaszcza w Walonii), dzisiejsze podejście do regionalnego rozwoju ekonomicznego jest szersze. Nowe dokumenty polityki w obu regionach wspierają bardziej zintegrowane podejście do polityki regionalnej.
Dania	Nowe rozwiązania instytucjonalne integrują lokalne, regionalne, krajowe i unijne działania rozwoju ekonomicznego w ramach struktury polityki opartej na pojedynczym programie, co daje ostatnio utworzonym regionom i powołanym w nich ciałom partnerskim (regionalne fora wzrostu).
Finlandia	Polityka regionalna obejmuje szereg działań: strategiczne programy regionalne, regionalną pomoc dla przedsiębiorców, specjalne programy krajowe (Centra Eksperymentalne, wiejskie i wyspiarskie regionalne centra rozwoju) i programy UE. Strategiczne programy regionalne pomagają zbliżyć priorytety krajowe i unijne.
Francja	We Francji polityka regionalna kładzie nacisk na rozwój przestrzenny. Łączy zróżnicowane zasoby finansowe i ludzkie, zwłaszcza poprzez kontrakty państwo – region. Ma szeroki zasięg tematyczny (dzięki podejściu terytorialnemu do zagadnień przemysłowych, środowiskowych i wiejskich), a także angażuje wielu aktorów na różnych poziomach. DIACT, poprzednio DATAR, pełni funkcję koordynatora.
Grecja	Nie ma wyodrębnionej polityki regionalnej. Polityka regionalna jest zbudowana wokół programów polityki spójności UE. Ustawa o rozwoju tworzy ramy wsparcia inwestycji w Grecji.
Hiszpania	Konstytucyjne zobowiązanie do zrównoważonego rozwoju można obserwować w dwóch krajowych instrumentach polityki – Międzyterytorialnym Funduszu Kompensacji, który udziela wsparcia finansowego na infrastrukturę i powiązane inwestycje władzom w zacofanych regionach oraz Regionalnym Granicie Inwestycyjnym. Krajowe podejście do rozwoju regionalnego jest osadzone w (sektorowych) ramach funduszy strukturalnych.
Holandia	Polityka regionalna funkcjonuje w zgodzie z filozofią zaprezentowaną w Białej Księdze <i>Peaks in the Delta</i> . Nacisk położono na rozwój potencjału wszystkich regionów przez wspieranie walorów i możliwości danego regionu, które mają znaczenie ogólnokrajowe. Wdrażanie głównie przez programy regionalne, chociaż dostępne jest również wsparcie na rzecz pomocy regionalnej, przemysłu, miejskiej polityki ekonomicznej oraz turystyki.
Irlandia	Ekonomiczna polityka rozwoju kontynuuje podejście zintegrowanego programowania w ramach Narodowego Planu Rozwoju (NPR), który w okresie 2007–2013 jest w całości finansowany ze środków krajowych. Rozwój regionalny jest zogniskowany na wdrażaniu NPR (który wyznacza wyraźne cele rozwoju regionalnego), strategicznym wykorzystywaniu środków polityki spójności i mobilizacji Narodowej Strategii Terytorialnej.

Luksemburg	Poza pomocą regionalną polityka regionalna nie jest wydzielonym obszarem polityki.
Niemcy	Rdzeniem polityki regionalnej jest polityka koordynowana przez regionalne GA [ <i>Gemeinschaftsaufgabe</i> , wspólne zadania], obejmująca głównie pomoc regionalną i wsparcie dla infrastruktury biznesu. GA koncentruje się na regionach o nienowoczesnej strukturze gospodarczej i regionalnej działalności eksportowej. Szersze inicjatywy kierowane są także do nowych Landów.
Norwegia	Polityka regionalna tradycyjnie obejmowała politykę na poziomie dystryktów i regionalną, łącząc (głównie na poziomie pomocy) politykę poziomu dystryktów skierowaną na wskazane obszary peryferyjne i słabo zaludnione ze zorientowaną na wzrost i innowacje polityką regionalną dostępną we wszystkich regionach.
Polska	Polityka regionalna odchodzi od tradycyjnego koncentrowania uwagi na problemach na rzecz strategicznych i zintegrowanych ram programowania, z przyjęciem ogólnokrajowej perspektywy i rosnącego nacisku na cele konkurencyjności i produktywności.
Portugalia	Politykę regionalną zbudowano wokół polityki spójności UE. Polityka koncentruje się na podniesieniu krajowej (i terytorialnej) konkurencyjności ze Strategią Lizbońską jako głównym motorem wzrostu.
Szwecja	Polityka rozwoju regionalnego prezentuje oparte na programach ogólnokrajowe podejście, zmierzające do stworzenia regionów o sprawnych i zrównoważonych lokalnych rynkach pracy, obejmujących cały kraj. Głównym narzędziem polityki są regionalne programy rozwoju/regionalne programy wzrostu. Pomoc regionalna jest kierowana głównie do regionów problemowych, podobnie jak wsparcie funduszy strukturalnych.
Wielka Brytania	Polityka regionalna podlega Porozumieniu na Rzecz Regionalnych Działań Ekonomicznych. Obejmuje wszystkie regiony i działania, które mają wpływ na kluczowe czynniki produktywności w regionach (konkurencyjność, przedsiębiorczość, innowacyjność, umiejętności i inwestycje). Działania te są realizowane przez agencje rozwoju regionalnego w Anglii (i odpowiednie ciała subregionalne i lokalne) i oddelegowane jednostki administracyjne na pozostałym terenie Wielkiej Brytanii.
Włochy	W okresie 2007–2013 krajowa polityka regionalna ogniskuje się na innych kwestiach terytorialnych i tematycznych niż polityka spójności UE, ma też odrębny budżet. Dzięki Narodowemu Dokumentowi Strategicznemu (NSD) polityka regionalna krajowa i unijna są złączone w ramach zunifikowanej polityki regionalnej o uzgodnionych zasobach budżetowych, jednolitych ramach czasowych i wspólnych procedurach monitoringowych i ewaluacyjnych.

Oprócz zastosowania podejścia opartego na programach nastąpiły inne istotne zmiany polityki regionalnej. We Francji wprowadzono nowe, bardziej strategicznie ukierunkowane umowy zawierane między władzami centralnymi i regionalnymi w celu realizacji projektu. W Wielkiej Brytanii, w miarę jak poszerzał się obszar objęty polityką regionalną, skoncentrowano się na wyborze instrumentów, które byłyby odpowiednie na danym poziomie, jednakże w kontekście bardziej zintegrowanych strategii rozwoju poszczególnych regionów. W Norwegii po etapie, na którym podstawowym celem polityki było zapewnienie odpowiednich ramowych warunków rozwoju gospodarczego, przywrócone zostały tradycyjne instrumenty polityki regionalnej. We wszystkich państwach objętych przeglądem da się także zauważyć wyraźny wzrost znaczenia pro-

gramowania regionalnego przy jednoczesnym spadku roli pomocy regionalnej. Pierwsza z opisanych tutaj tendencji stanowi odzwierciedlenie wpływu UE, rosnącego znaczenia rozwoju gospodarczego i konkurencji poszczególnych regionów w polityce gospodarczej oraz ogólnych trendów decentralizacyjnych. Druga z tendencji wiąże się z kontrolą pomocy publicznej (zarówno ze strony organów ds. pomocy państwa, jak i władz krajowych), ograniczeniami budżetowymi i ogólnym odejściem od wsparcia dla inwestycji na rzecz wsparcia innowacyjności.

Tabela 4. Cele polityki regionalnej w UE 15, Polsce i Norwegii

Austria	Nie ma żadnego celu krajowego polityki regionalnej; cele polityki są stanowione na poziomie landu. Cele NSRO: jakość życia, dochód i zatrudnienie, wzmocnienie konkurencyjności i gospodarek regionalnych, poprawa atrakcyjności regionów Austrii w oparciu o zasady trwałego rozwoju. Cele krajowe są powiązane z celami UE (Strategia Lizbońska).
Belgia	Brak celów szczebla krajowego. Polityka regionalna jest zadaniem regionalnym. Flandria stosuje podejście horyzontalne (innowacja i silne strony regionu), podczas gdy Walonia nadal preferuje podejście terytorialne.
Dania	Biała Księga z 2003 i Ustawa o rozwoju przedsiębiorczości z 2005: każdy region musi maksymalizować swój wkład do krajowego wzrostu (priorytety: innowacje, ICT, przedsiębiorczość, zasoby ludzkie); obszary peryferyjne są preferowane, co ma uchronić je przed odseparowaniem od rozwoju na innych obszarach (priorytety: turystyka, obszary peryferyjne). Cel: utrzymać pozycję Danii jako kraju o najmniejszych różnicowaniach międzyregionalnych.
Finlandia	Ustawa o rozwoju regionalnym z 2007 r.: wzmocnić konkurencyjność w regionach; zapewnić strukturę usług w kraju; osiągnąć zrównoważoną strukturę regionalną. Cele te nie różnią się od celów ustawy z 2002 r. i oczekuje się, że zostaną podtrzymane decyzją rządu w 2007. Ogólnym zamiarem jest wspieranie policentrycznej struktury regionalnej budowanej wokół silnych regionów.
Francja	Cele rządu z 2002 r. (potwierdzone w 2005 r.): wzmocnić międzynarodową rolę regionów (większy nacisk na duże miasta); włączyć wszystkie obszary kraju do procesu rozwoju (zwłaszcza obszary wiejskie); wykorzystać rozwój regionalny do tworzenia zamożności (między innymi przez bieguny konkurencyjności); korygować nierówności regionalne przez promocję równości szans (stawiana wyżej niż równość warunków życia); zrewidować relacje centrum – społeczności lokalne. Nowy rząd podtrzymuje koncentrację na konkurencyjności i trwałym rozwoju.
Grecja	NSRO 2007–2013: koncentracja na wzroście i konkurencyjności, ale zarazem dążenie do redukcji różnic między- i wewnątrzregionalnych. Nowe podejście odwołuje się do efektywności przez uproszczone planowanie i mechanizmy wdrażania. Ustawa o rozwoju 2004: zmienić profil inwestycyjny kraju i polepszyć jego potencjał rozwojowy przez umacnianie konkurencyjności i atrakcyjności. Uwzględnia się także zrównoważony wzrost i konwergencję regionalną.
Hiszpania	Konstytucja z 1978 r.: promocja warunków sprzyjających bardziej wyrównanej dystrybucji dochodów przez doprowadzenie do powstania uczciwego i odpowiedniego poziomu równowagi ekonomicznej między poszczególnymi częściami kraju. Odchodzi się od podstawowej infrastruktury w kierunku zagadnień związanych ze Strategią Lizbońską.

Holandia	<i>Peaks in the Delta</i> 2004: stymulowanie wzrostu gospodarczego we wszystkich regionach przez wykorzystanie specyficznych dla danego regionu szans o znaczeniu krajowym.
Irlandia	NPR 2007–2013: uporać się z deficytem infrastruktury; wspierać rozwój przedsiębiorstw, innowacje, zapewnienie szkoleń i tym podobnych dla poprawy osiągnięć gospodarczych, konkurencyjności; integrować rozwój regionalny w ramach NSS; inwestować w równowagę środowiskowe; ulepszać współpracę wyspiarską; sprzyjać społecznemu włączeniu; zapewnić dobrą relację kosztów i efektów. Wyrównany rozwój regionalny, w którym regiony wykorzystują swój cały potencjał, jest tematem horyzontalnym. Nacisk na ośrodki wzrostu.
Luksemburg	Polityka regionalna jest w znacznym stopniu tożsama z krajową polityką przemysłową.
Niemcy	Polityka GA: zapewnić, żeby strukturalnie słabe regiony miały równy udział w rozwoju regionalnym poprzez usuwanie skutków niekorzystnego położenia. W ramach GA nacisk kładzie się na wspieranie bazy eksportowej w strukturalnie słabych regionach. Równość i efektywność są traktowane jako cele komplementarne. Konstytucyjne zobowiązanie do „równych warunków życia”.
Norwegia	Biała Księga 2006: zapewnić równe warunki życia w całym kraju; zachować charakterystykę struktury osiedleńczej; koncentrować się na silnych stronach regionów i rozwijać je. Ambicją rządu jest: umożliwić ludziom osiedlanie się gdziekolwiek chcą; wykorzystać cały kraj do tworzenia dobrobytu; tworzyć warunki, w których ludzie mogą się przeprowadzać do dystryktów peryferyjnych i wiejskich.
Polska	NPR 2007–2015, priorytet 6 (rozwój regionalny i spójność terytorialna): tworzyć warunki dla wzrostu konkurencyjności wszystkich regionów w taki sposób, aby promować ekonomiczną, społeczną i terytorialną spójność i dążyć do wyrównania szans rozwojowych województw. Nacisk na ład przestrzenny, procesy decentralizacyjne, rozwój obszarów miejskich i wiejskich.
Portugalia	NSRO 2007–2013: podnieść poziom wykształcenia (stymulując rozwój wiedzy, B+R i kraju); promować trwały wzrost przez poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw i terytoriów; gwarantować spójność społeczną przez wzrost zatrudnienia i wzmocnienie zatrudnialności; włączyć terytoria i miasta w osiąganie celów terytorialnych w zgodzie z zadaniem redukcji różnicowań regionalnych; poprawić zarządzanie przez modernizację instytucji publicznych.
Szwecja	Rozporządzenie rządu 2001: zapewnić istnienie sprawnie funkcjonujących regionów o zrównoważonych lokalnych rynkach pracy przy zachowaniu akceptowalnego poziomu usług we wszystkich częściach kraju. Obejmuje to wzmocnienie potencjału i predyspozycje każdego regionu; czynienie ich tak atrakcyjnymi dla ludzi i przedsiębiorstw, jak to tylko możliwe. Tradycyjne regiony problemowe zachowały jednak swój specjalny status i nadal korzystają z preferencji.
Wielka Brytania	REP PSA 2004: doprowadzić do trwałej poprawy w osiągnięciach ekonomicznych wszystkich regionów (to cel pierwszorzędny) i zredukować utrzymującą się lukę we wskaźnikach wzrostu między regionami. SNR 2007 zawiera także zobowiązanie do zredukowania stopnia koncentracji przestrzennej deprecjacji.
Włochy	NSD 2007–2013: rozwijać sieci wiedzy; podnieść jakość życia, poziom bezpieczeństwa i włączenia społecznego w regionach; wzmocnić łańcuchy produkcyjne, usługi i poziom konkurencyjności; umiędzynarodawiać i modernizować. Celem jest koncentracja na najważniejszych słabościach, które negatywnie oddziałują na konkurencyjność kraju. Dodatkowo istnieje konstytucyjne zobowiązanie do „zaawansowanej równości”. Nacisk kładzie się także na trwałe rozwój.

W państwach takich jak Austria, Grecja, Irlandia, Włochy, Portugalia i Polska na nowym etapie polityki regionalnej nastąpiło przeformułowanie jej celów (por. tabela 4). Zasadniczo nadal priorytetowo traktowane są cele związane z konkurencyjnością zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej, aspiracje państw kohezyjnych w zakresie nadrobienia zaległości i ogólna presja globalizacyjna. W ostatnich latach cele związane z konkurencyjnością odgrywały istotną rolę w polityce regionalnej kilku państw, w szczególności Danii, Finlandii, Francji, Królestwa Niderlandów, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Norwegii. Równocześnie w niemal wszystkich państwach z wyjątkiem Królestwa Niderlandów ogólne cele polityki regionalnej obejmowały aspekt równych możliwości, chociaż traktowany jest on mniej priorytetowo niż kwestia konkurencyjności poszczególnych regionów. Co ciekawe, w kilku państwach sytuacja uległa niedawno odwróceniu, większy nacisk kładzie się na aspekt równości w polityce regionalnej. Dotyczy to w szczególności Danii, Norwegii i Włoch. W kilku państwach (w tym w krajach skandynawskich, Austrii i Irlandii) dużą wagę przywiązuje się także do zapewnienia równowagi terytorialnej, rozwoju policentrycznego i odpowiedniej hierarchii miast. Należy także zauważyć, że zrównoważony rozwój staje się coraz ważniejszym celem polityki regionalnej państw takich jak np. Francja, Włochy czy Portugalia.

Tabela 5. Przestrzenne aspekty polityki regionalnej UE 15, Polski i Norwegii

Austria	Odpowiedzialność landu. Nacisk na innowacje/sily regionalne sugeruje także nacisk na obszary miejskie. Obszary wiejskie i peryferyjne są objęte działaniami z innych źródeł finansowania (np. EAFRD na szczeblu unijnym). Ograniczone finansowanie unijne i brak działań w małej skali ( <i>microzoning</i> ) nie działają na korzyść obszarów zacofanych (choć niektóre landy nadal dają im preferencje).
Belgia	Flandria stosuje horyzontalne podejście do pomocy regionalnej (z jednym pułapem maksymalnego wsparcia). W Walonii w polityce regionalnej preferuje się różnicowane podejście oraz wyznacza strefy miejskie i wiejskie ( <i>franche zones</i> [strefy zwolnień podatkowych – przyp. tłum.]). Ostatnio stworzono także bieguny i klastry konkurencyjności.
Dania	Brak pomocy regionalnej. Podejście skierowane na wszystkie regiony (jednolite), ale z dodatkowym finansowaniem dla wyznaczonych obszarów peryferyjnych. Cztery spośród sześciu priorytetów (innowacje, ICT, przedsiębiorczość, zasoby ludzkie) są podporządkowane wzrostowi (tj. koncentracja na miastach), dwa pozostałe są skierowane na turystykę i obszary peryferyjne.
Finlandia	Komponent miejski odgrywa dużą rolę w polityce (cele rozwoju policentrycznego, programy centrów eksperckich i centrów regionalnych), ostatnio został dodatkowo wzmocniony (nowa polityka wobec obszarów metropolitalnych i miasta stołeczne). Jednakże słabsze regiony są także przedmiotem polityki (w sensie finansowym i pomocy regionalnej). Dodatkowo istnieje wyraźne podejście przestrzenne w rozwiązywaniu kwestii wiejskich, wyspiarskich i miejskich.
Francja	Podejście ogólnokrajowe jest widoczne w systemie kontraktów państwo – region, biegunach konkurencyjności i szerokim użyciu map pomocy regionalnej. Chociaż nacisk kładzie się przede wszystkim na potencjał regionalny, wyznacza się też specyficzne strefy problemowe (miejskie, wiejskie, restrukturyzacji przemysłowej, górskie, wybrzeża itp.).

Grecja	Terytorium całego kraju jest uprawnione do korzystania z pomocy regionalnej, bez istotnego zróżnicowania stóp wsparcia do 2010 r. Polityka koncentruje się głównie na krajowym wzroście i rozwoju, aczkolwiek zmniejszanie różnic między- i wewnątrzregionalnych też jest celem polityki. Nowe (2005) regulacje dla obszarów wiejskich i regionalnych biegunów innowacji; dostępne jest także wsparcie komunikacji między kontynentem a greckimi wyspami.
Hiszpania	Regionalne mapy pomocy w zasadzie niezmiennie obejmują 3/5 ludności kraju. Poza tym działaniem (i FCI wspierającym regiony Celu 1 w okresie 2000–2006), polityka jest krajowa, jeśli chodzi o zasięg, i sektorowa w odniesieniu do kierunków.
Holandia	<i>Peaks in the Delta</i> reprezentuje podejście jednolite do wszystkich regionów z przejściowymi rozwiązaniami i dodatkowym finansowaniem (i szerzej zakreślonymi programami) dla północy. W ramach programów <i>Peaks</i> uwaga skoncentrowana jest na wykorzystywaniu silnych stron regionalnych.
Irlandia	NPR mocno wspiera wdrożenie Narodowej Strategii Przestrzennej (NSS). Uznaje znaczenie Dublina jako międzynarodowych wrót, jak też strategię rozwoju ośmiu innych wrót NSS. Regionalna mapa pomocy wyróżnia zwłaszcza region BMW oraz południowy wschód i małe wyspy na południowym zachodzie. Dodatkowo działania NPR na rzecz infrastruktury społecznej i społecznego włączenia oferują wsparcie dla znajdujących się w niekorzystnym położeniu społeczności miejskich, wiejskich, <i>Gaeltacht</i> i wyspiarskich.
Luksemburg	Pomoc regionalna ograniczona do wąsko definiowanych wyznaczonych obszarów pomocy.
Niemcy	Głównym celem regionalnych GA są strukturalnie słabe obszary. Ostatnio toczyły się dyskusje na temat geograficznych kierunków polityki – czy potrzebne jest specyficzne podejście do dynamicznych obszarów metropolitalnych oraz czy peryferyjne obszary wiejskie wymagają specjalnej pomocy.
Norwegia	Uwaga mocno koncentruje się na dystryktach, peryferyjnych i słabo zaludnionych gminach. Wsparcie jest zróżnicowane i w większości kierowane do obszarów znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu. Nacisk kładzie się także na małe i średnie miasta oraz na międzynarodową konkurencyjność Norwegii. Pięć wyzwań wymienionych w Białej Księdze 2006 to: podjąć działania prowadzące do stworzenia dobrobytu we wszystkich częściach kraju; zapewnić dostęp do pracy i usług w miejscach zamieszkania; stworzyć warunki sprzyjające optymizmowi na najbardziej wrażliwych obszarach; uczynić małe miasta atrakcyjnymi miejscami życia i pracy; uczynić średnie miasta atrakcyjnymi alternatywami dla miast dużych.
Polska	W sensie zasięgu przestrzennego nie ma wątpliwości co do przyjęcia perspektywy ogólnopolskiej. Jednocześnie pewną uwagę poświęca się regionom problemowym. Podstawowym celem jest pełniejsze wykorzystanie potencjału wielkich obszarów metropolitalnych, ale w powiązaniu z celem wzmocnienia więzi między ośrodkami wzrostu a otaczającymi je miastami i obszarami wiejskimi. W NPR wymienia się specyficzne cele odnoszące się do rozwoju metropolii i rozwoju wiejskich, marginalizowanych obszarów.
Portugalia	Tylko obszar Lizbony jest wykluczony z mapy regionalnej pomocy. Program Inwestycji w Priorytetową Infrastrukturę zawiera elementy wspierające regenerację miast i sieci miejskie. Narodowy Program Planowania Przestrzennego dąży do wzmocnienia konkurencyjności terytorialnej, promocji rozwoju policentrycznego i zapewnienia równości terytorialnej.

Szwecja	Polityka stopniowo odchodzi od tradycyjnej koncentracji na słabych i peryferyjnych regionach w stronę osiągania wzrostu i rozwoju we wszystkich regionach (nie wyłączając miast). Regionalne zróżnicowania ostatnio wzrosły, co przyczyniło się do zwiększenia wagi przywiązywanej do zapewnienia silnych zasobów i struktur regionalnych w całym kraju. Niemniej jednak tradycyjne obszary problemowe nadal korzystają ze specjalnego finansowania z funduszy strukturalnych i hojniejszej pomocy regionalnej.
Wielka Brytania	Podejście brytyjskie obejmuje wszystkie regiony, opiera się na działaniu wydelegowanych jednostek administracyjnych w Szkocji, Walii i Północnej Irlandii i agencji rozwoju regionalnego w Anglii. Nacisk kładzie się na uchwycenie różnych czynników wzrostu gospodarczego na najbardziej odpowiednim poziomie przestrzennym. Nacisk na wzrost zakłada szczególną koncentrację na obszarach miejskich i regionach metropolitalnych, choć są też inicjatywy ogólnoregionalne, a także działania subregionalne (zajmujące się obszarami w niekorzystnym położeniu).
Włochy	Nowa unitarna polityka regionalna odznacza się podejściem ogólnokrajowym, ale z bardzo silną orientacją na Mezzogiorno (które otrzymuje 80% środków). Regionalna mapa pomocy nadal nie została zatwierdzona. Nowe eksperymentalne zwolnienia podatkowe dla obszarów miejskich znajdujących się w niekorzystnym położeniu. Nowe projekty innowacji przemysłowej (bieguny wzrostu).

Nastąpiło też kilka zmian w zakresie ukierunkowania przestrzennego polityki regionalnej (por. tabela 5), m.in. w mniejszym stopniu koncentrowano się na tradycyjnych obszarach pomocy. W reakcji na naciski ze strony Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji nastąpiło znaczne ograniczenie odsetka ludności objętej pomocą na tych obszarach, szczególnie w Danii, Luksemburgu, Królestwie Niderlandów, Francji i Irlandii. Jedynie w Norwegii, Szwecji, Grecji, Hiszpanii i Polsce mapy pomocy regionalnej pozostały stosunkowo niezmiennione. Ze względu na coraz bardziej ograniczony procent ludności objętej pomocą obszary wyznaczone w państwach takich jak Francja, Królestwo Niderlandów czy Wielka Brytania koncentrują się coraz bardziej na podstawowych strefach wzrostu znajdujących się na obszarach słabo rozwiniętych. Co się tyczy przepływu środków finansowych polityki regionalnej, w Danii nowy system ich rozdziału niewiele różnił się od poprzedniego pod względem alokacji regionalnych. W Norwegii natomiast w ramach ostatnich zmian faworyzowane są regiony tradycyjnie uważane za problemowe, podczas gdy w Królestwie Niderlandów nastąpiła zmiana ukierunkowania polityki regionalnej na niekorzyść północy, choć skutki tej zmiany złagodzone wprowadzeniem istotnych przepisów przejściowych. Generalnie istnieje szeroki opór wobec istotnych przesunięć w alokacji środków unijnych przeznaczonych na politykę regionalną, przy czym w niektórych krajach zastosowano mechanizmy wyrównawcze. I wreszcie, w wielu państwach polityka regionalna koncentruje się coraz bardziej na obszarach miejskich wraz ze wzrostem znaczenia środków przeznaczonych na innowacyjność. Dotyczy to m.in. biegunów konkurencyjności we Francji i Walonii, programów dotyczących centrów wiedzy w Finlandii i w Norwegii oraz wielu podobnych inicjatyw w Austrii, Grecji, Włoszech, Niderlandach, Wielkiej Brytanii i w Polsce. W państwach skandynawskich, Irlandii i Austrii wsparcie

dla obszarów miejskich uznaje się także za sposób na wzmocnienie struktury terytorialnej. Jednocześnie w Danii, Norwegii, Finlandii, Szwecji i Francji wyzwania, przed którymi stoją również obszary wiejskie, zostały jednoznacznie objęte polityką regionalną. Także w Niemczech toczyły się ostatnio intensywne dyskusje mające na celu znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy obszary wiejskie wymagają szczególnej pomocy, podczas gdy w Polsce istotną wagę przywiązuje się do nowego programu specjalnego dla Polski wschodniej. Ostatnią kwestię stanowi coraz większy stopień skomplikowania typologii terytoriów, który spowodował, że państwa skandynawskie przeprowadziły szczegółowe przeglądy dotyczące roli i obowiązków podregionów w dziedzinie rozwoju, a w Wielkiej Brytanii sprawdzano, jakie interwencje są właściwe na danym poziomie polityki.

Tabela 6. Ostatnie zmiany w regionalizacji polityki regionalnej

Austria	Polityka regionalna pozostaje kompetencją 9 landów. Koordynuje ją BKA, wsparcia udziela ÖROK w formie niewiążących rekomendacji. Nowy kontrakt wg art. 15 (a) określa kompetencje poszczególnych szczebli w zarządzaniu funduszami centralnymi. Nieznaczące zmiany.
Belgia	W następstwie reformy konstytucyjnej w 1970 r. kompetencje w zakresie regionalnego rozwoju ekonomicznego przeniesiono z poziomu federalnego, chociaż władze federalne nadal obejmują kontrolę nad pewnymi istotnymi obszarami. Przepisy pomocy regionalnej zregionalizowano w latach 2003–2005. Podział kompetencji nadal jest problemem.
Dania	Nowy model instytucjonalny integruje lokalne, regionalne, krajowe i unijne działania rozwoju gospodarczego w ramach jednolitej polityki opartej na programach. Poważna reforma władz lokalnych w 2007 r. Pięć regionów uzyskało odpowiedzialność za rozwój gospodarczy poprzez oparte na partnerstwie regionalne fora wzrostu dostarczające wkładów strategicznych i o kluczowym znaczeniu dla funduszy strukturalnych.
Finlandia	Znowelizowana Ustawa o rozwoju regionalnym zwiększyła odpowiedzialność rad regionalnych za decyzje alokacyjne dotyczące funduszy regionalnych. Poziom regionalny odgrywa też większą rolę w zarządzaniu programami i koordynacji w ramach funduszy strukturalnych. Pojawiły się naciski na przeniesienie aktywności w zakresie polityki regionalnej do większych regionów (Aliance, poziom NUTS II).
Francja	Decentralizacja rozpoczęta w 1982 r. Ostatnie działania przyniosły zwiększenie autonomii władz lokalnych, ugrupowań międzygminnych i regionalnych. Proces ten napotkał jednak ograniczenia (głównie w związku z debatami na temat odpowiednich poziomów kompensacji za transferowane kompetencje).
Grecja	Pod naciskiem UE presji w 1997 r. wprowadzono poziom władz regionalnych. PWW na lata 2000–2006 wprowadziły regionalne programy operacyjne dla 13 regionów NUTS II. Na okres 2007–2013 zredukowano liczbę RPO do 5 i scentralizowano odpowiedzialność instytucji zarządzającej.
Hiszpania	Władza w zakresie rozwoju ekonomicznego funkcjonuje na poziomie regionalnym od wczesnych lat 80. Rozwinęto „nową agendę terytorialną” rządu. Obejmuje ona reformy konstytucji i statutów władz regionalnych, instytucjonalizację regionalnej partycypacji w stanowieniu polityki UE oraz nową Konferencję Prezydentów Regionalnych.



Holandia	W ostatnich latach Ministerstwo Spraw Gospodarczych organizowało działania w zakresie polityki regionalnej realizowane przez regionalne zespoły programowe, zapewniające, że priorytety ogólnokrajowe znajdują odzwierciedlenie w polityce regionalnej. Nowy rząd popiera decentralizację na poziom prowincji i gmin, jednak praktyczne implikacje nie są jeszcze w pełni rozpoznane.
Irlandia	Scentralizowane ramy wsparcia polityki regionalnej pozostały niezmienione. Jednak Zgromadzenia Regionalne NUTS II i instytucje zarządzające RPO 2007–2013 zabiegają o mocniejszą pozycję w kraju, a regionalne władze NUTS III stopniowo włączają się w proces polityki.
Luksemburg	Brak. Polityka regionalna jest zarządzana centralnie bez istotnego udziału aktorów lokalnych.
Niemcy	Za rozwój gospodarczy odpowiada land. GA, wspólna, ramowa instytucja federalno-landowa wprowadzona w 1969 r. jest systemem koordynacji podporządkowanej zasadom. W wyniku przeglądu przeprowadzonego w ramach procesu reform federalnych rola GA została potwierdzona w 2006 r.
Norwegia	Polityka regionalna jest opracowywana na szczeblu krajowym, ale obecnie wprowadza się programowanie regionalne, a powiaty zyskują rosnącą autonomię w kierowaniu i finansowaniu. Powiaty są także współwłaścicielami <i>Innovation Norway</i> w partnerstwie z Ministerstwem Handlu i Przemysłu. Biała Księga omawiająca systemy władz regionalnych i powiatowych była poddana dyskusji w Parlamencie na początku 2007 r. Jednak w związku z brakiem zgody politycznej i siłą interesów sektorowych zmiana najprawdopodobniej będzie ograniczona, przynajmniej w krótkim okresie.
Polska	Narodowa Strategia Rozwoju na lata 2007–2015 oraz ostatnie zmiany prawne potwierdzają równoległość procesów regionalizacji i koordynacji na szczeblu centralnym. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego odgrywa kluczową rolę w ogólnym zarządzaniu polityką regionalną, podczas gdy samorządy regionalne powinny grać bardziej aktywną rolę w sterowaniu rozwojem jako instytucje zarządzające nowymi RPO.
Portugalia	Nie ma władz na poziomie regionalnym. Na okres 2007–2013 krajowe programy operacyjne zostaną zracjonalizowane, a odpowiedzialność za RPO skoncentrowana w jednej instytucji dla każdego programu. Niektóre instrumenty zostały po raz pierwszy zregionalizowane.
Szwecja	W związku z programami wzrostu regionalnego i rolą rad administracji powiatowej (CAB) regiony ponoszą większą odpowiedzialność za rozwój regionalny. Ostatnio trwa transfer kompetencji CAB do instytucji współpracy międzygminnej. Przeprowadzony w 2007 r. przez komitet parlamentarny przegląd struktur administracyjnych sektora publicznego zaowocował propozycją utworzenia nowych władz regionalnych w celu połączenia wielu zadań do szerszego mandatu polityki regionalnej.
Wielka Brytania	Zdecentralizowane stanowienie strategii i jej realizacja są zasadami organizującymi politykę regionalną. Ostatnie plany przewidują powiększenie budżetów i kompetencji oraz strategiczny przegląd agencji rozwoju regionalnego, ale w ramach centralnie wyznaczonych ram polityki. Mianowano nowych ministrów ds. regionalnych, a rola władz lokalnych pochodzących z wyboru w strategiach regionalnych ma wzrosnąć.
Włochy	W ciągu ostatniej dekady reformy instytucyjne/inicjatywy legislacyjne przeniosły szerokie kompetencje w zakresie rozwoju ekonomicznego na regiony. Na okres 2007–2013 przygotowano nową „unitarną” politykę regionalną. Chociaż szczeble subnarodowe zachowały władzę, proces ten potwierdza rolę poziomu krajowego i nakreślanie celów, zapewniając zintegrowane podejście różnych szczebli administracyjnych i zbliżając programy krajowe do unijnych.

Tabela 7. Ostatnie zmiany w koordynacji polityki regionalnej

Austria	Planowanie przestrzenne pozostaje funkcją landu, przy koordynacji BKA i niewiążących rekomendacjach OROK. NSRO pełnią funkcję kierowniczą jako strategia wdrażania. Struktury koordynacji służące od ich przygotowania będą utrzymane. Ewaluacja jest postrzegana jako narzędzie koordynacji.
Belgia	Koordynacja polityki regionalnej została przeniesiona na poziom regionalny. Federalne prawa pomocy regionalnej zostały zmienione. We Flandrii program „Flandria w działaniu” z 2006 r. przyczynił się do bardziej inkluzywnego i kooperacyjnego podejścia. W Walonii kompetencje poszczególnych ministerstw w zakresie rozwoju gospodarczego w coraz większym stopniu podlegają koordynacji, a liczba agencji została zredukowana.
Dania	Regionalne fora wzrostu są kluczem do wzmocnionej koordynacji horyzontalnej i wertykalnej. Jako ciała oparte na partnerstwie równoległe do rad regionalnych wspierają one koordynację regionalną i lokalną. Projekty są finansowane przez inne instytucje (wymagające koordynacji). Pisemne uzgodnienia gwarantują, że strategie będą odpowiadać priorytetom krajowym i włączać jednostki rządu centralnego do działań regionalnych.
Finlandia	Centralna koordynacja polityki regionalnej przez oparte na partnerstwie programy regionalne oraz silną pozycję koordynacyjną wobec programów specjalnych. Znowelizowana Ustawa o rozwoju regionalnym umocniła współpracę na poziomie centralnym. Planowana jest restrukturyzacja międzyministerialna. Wzmocniono koordynację w układzie centrum – regiony; podniesiono wkład regionów w finanse.
Francja	DIACT, poprzednio DATAR, pełni funkcję instytucji koordynującej rozwój terytorialny od 1963 r. Jego rolę zmieniono w 1982 r. wraz z nowymi kontraktami planistycznymi państwa i regionów (CPER) służącymi koordynacji polityk centralnych i regionalnych. Regiony są uprzywilejowanymi partnerami centrum w CPER. Coraz większy nacisk kładzie się na koordynację CPER z programami unijnymi (także w ramach DIACT).
Grecja	Pomimo pewnych działań na rzecz włączenia szczebla regionalnego do administrowania polityką, tradycyjna odgórna koordynacja jest wzmocniana w ramach programów 2007–2013. Nowa Krajowa Zwierzchność Koordynująca (NCA) będzie miała szeroką władzę. Chociaż współpraca na poziomie krajowym jest ograniczona, tworzone są nowe międzyministerialne komitety koordynacyjne w celu udzielenia pomocy NCA.
Hiszpania	Silny nacisk rządu na rządzenie przestrzenne przyczynił się do wzrostu znaczenia koordynacji polityki horyzontalnej i wertykalnej. Zob. np. krajową/regionalną partycypację w Konferencji Prezydentów Regionalnych i reprezentacji regionalnej w unijnych ciałach stanowiących politykę.
Holandia	Koordynacja polityki ma duże znaczenie w ramach programu <i>Peaks in the Delta</i> , który gromadzi krajowe dokumenty strategiczne (planowanie przestrzenne, transport, obszary miejskie i przemysłowe, turystyka) i wdraża je w skoordynowany sposób w kontekście regionalnym – koordynację wspiera regionalna organizacja i orientacja Dyrekcji Przestrzennej Polityki Gospodarczej MEZ.
Irlandia	Ramy instytucjonalne polityki regionalnej nie zmieniły się w ostatnich latach, chociaż zauważa się potrzebę poprawy synergii i współpracy między poszczególnymi agencjami oraz bardziej zintegrowanego podejścia do gospodarki krajowej i mocniejszego nacisku na partnerstwo. Narodowa Strategia Przestrzenna tworzy ramy koordynacji działań departamentów centralnych.
Luksemburg	Ogólnie w związku z wielkością kraju i scentralizowanym wdrażaniem koordynacja nie jest problemem.

Niemcy	Polityka regionalna GA nadal zapewnia oparte na przyjętych zasadach ramy koordynacji, gwarantując, że regiony o tym samym poziomie problemów są traktowane jednakowo. To ułatwia koordynację na linii Niemcy–UE oraz koordynację z innymi politykami. Szereg zmian wprowadzanych do GA służy umocnieniu koordynacji między poziomem federalnym a landami.
Norwegia	Współpracy międzyministerialnej w zakresie polityki regionalnej poświęcono więcej uwagi w ostatniej Białej Księdze, został także utworzony stały podkomitet rządu ds. rozwoju regionalnego. Koordynację regionalną wdraża się przez oparte na partnerstwie programy regionalne, ale w praktyce jest nierówna.
Polska	Chociaż kontrakty regionalne ułatwiają koordynację w układzie centrum – regiony, kluczowe znaczenie ma koordynacja programów UE. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w myśl nowego prawa i rozwiązań wdrażania na lata 2007–2013 jest centralną instytucją koordynującą. Gdy regiony ponoszą odpowiedzialność za własne programy, koordynacja centrum – regiony nabiera większego znaczenia. Przestrzeganie limitów, zasad i wytycznych rządu centralnego może stać się testem stosunków centrum – regiony.
Portugalia	Koordynacja polityki realizowana jest przez PWW. Rozwiązania w sprawie koordynacji programów 2007–2013 doprowadziły do nowych krajowych ciał koordynacyjnych, które zwiększą współpracę międzyministerialną. Także program restrukturyzacji centralnej administracji publicznej z marca 2006 r. pomoże połączyć i zreorganizować agencje publiczne jako część szerszej próby koordynacji wdrażania polityki.
Szwecja	Koordynacja w układzie krajowym i regionalnym jest wspierana przez rozwiązania prawne z 2001 r. wymieniające 8 obszarów polityki, które muszą brać pod uwagę wymiar regionalny. Także oparte na partnerstwie programy wzrostu regionalnego sprzyjają bardziej skoordynowanemu podejściu w regionach. Koordynacja jest też promowana w NSRO. Ostatnio przeprowadzony przegląd parlamentarny zaowocował wnioskiem o potrzebie większej koordynacji przez większe jednostki regionalne.
Wielka Brytania	SNR potwierdził rosnącą autonomię budżetową angielskich agencji rozwoju regionalnego, przy jaśniejszych mechanizmach koordynacji poziomu krajowego i regionalnego. Mechanizmy te obejmują regionalne decyzje alokacyjne (w celu wprowadzenia priorytetów regionalnych do decyzji krajowych), rozwój bliższych roboczych kontaktów między agencjami rozwoju regionalnego a władzami lokalnymi i centralnymi oraz rozwój procedur czyniących agencje bardziej odpowiedzialnymi.
Włochy	W następstwie ostatnich procesów regionalizacyjnych szczebel krajowy odgrywa większą rolę w procesie koordynacji. Uruchomieniu nowej „unitarnej” polityki regionalnej, integrującej cele krajowe i unijne, instrumenty i wdrażanie, towarzyszyło utworzenie nowych struktur horyzontalnych i wertykalnych, zwłaszcza krajowego komitetu koordynacyjnego nadzorowanego przez Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego.

Rozważania te prowadzą do czwartej kwestii – zmian w zarządzaniu polityką regionalną. Można tutaj wyodrębnić kilka ostatnich zmian i ogólnych tendencji (por. tabela 6 i 7). Jedną z tendencji jest stopniowy wzrost znaczenia szczebla regionalnego jako element ogólnych procesów decentralizacji, np. w Hiszpanii, Belgii, Wielkiej Brytanii i Francji. Podobny charakter mają ostatnie zmiany w dziedzinie polityki regionalnej w Finlandii i Królestwie Niderlandów czy presja programowa UE w Polsce, w innych państwach UE-12

oraz w Irlandii i Portugalii. Inne zmiany obejmują przegląd kompetencji na poziomie poszczególnych regionów, w tym ich obowiązków w zakresie rozwoju regionalnego, często dokonywany ze względu na nowy podział terytorialny kraju (np. w państwach skandynawskich i Anglii). Jednocześnie istotną rolę odgrywa zarządzanie polityką regionalną na szczeblu krajowym, przejawiające się silniejszą integracją kompetencji regionów na skutek reorganizacji ministerstw, np. w Finlandii, Szwecji, Niemczech i Wielkiej Brytanii, wzrostem znaczenia szczebla centralnego przy wyznaczaniu celów polityki regionalnej w Królestwie Niderlandów i we Włoszech oraz bardziej scentralizowaną koordynacją programów w Polsce, Portugalii i Grecji. Nastąpiły także różne zmiany przewidujące większą koordynację polityki regionalnej na poziomie centralnym, wykorzystujące inicjatywy krajowe w państwach skandynawskich, we Włoszech, w Wielkiej Brytanii i Irlandii oraz – dzięki programowaniu UE – w Grecji, Portugalii i w Polsce. Zwiększono koordynację na poziomie regionalnym w Danii, Finlandii, Szwecji, Francji i w Wielkiej Brytanii (szczególnie w aspekcie programowania i opracowywania strategii na poziomie regionalnym), a także w państwach UE-12 i w innych krajach, w których istotną rolę w polityce regionalnej odgrywają fundusze strukturalne. Na poziomie krajowym i regionalnym zacieśniono współpracę w Finlandii, Francji, Danii i Polsce oraz Anglii, a także Austrii i Niemczech. Jest to wynikiem ogólnej tendencji do lepszej integracji priorytetów polityki regionalnej na poziomie krajowym i regionalnym.

#### 4. Elementy polityki regionalnej

Niniejszy rozdział zawiera bardziej szczegółowy przegląd ostatnich zmian w odniesieniu do podstawowych elementów polityki regionalnej, tzn. inicjatyw regionalnych i regionalnego wsparcia otoczenia przedsiębiorczości. Dla każdego z tych elementów punktem wyjścia jest szczegółowy przegląd działań poszczególnych państw, poprzedzający porównawcze omówienie wynikających z tego kwestii.

Na podstawowe trzy kwestie dotyczące ostatnich zmian w polityce pomocy regionalnej wskazuje tabela 8. Po pierwsze, z wyjątkiem Norwegii, na wszystkich obszarach kwalifikujących się do pomocy regionalnej nastąpiło obniżenie odsetka ludności objętej pomocą regionalną – mniej więcej o połowę w Danii, Luksemburgu, Królestwie Niderlandów, Francji i Irlandii; o 16%–24% w Austrii, Belgii, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Włoszech, Finlandii i Portugalii; stosunkowo nieznacznego ograniczenia dokonano w Szwecji i Hiszpanii. Jedynie w Grecji i w Polsce odsetek ludności objętej pomocą regionalną nie uległ zmianie, a więc obydwa te państwa nadal kwalifikują się do niej w całości. W większości państw na skutek znacznego ograniczenia liczby ludności objętej pomocą regionalną władze odpowiedzialne za formułowanie polityki regionalnej danego państwa musiały wybrać takie obszary, co do których można oczekiwać, że udzielona im pomoc będzie miała istotny wpływ. W związku

z powyższym mapy pomocy regionalnej państw takich jak Niderlandy, Francja i Wielka Brytania koncentrują się obecnie na podstawowych strefach wzrostu znajdujących się na obszarach słabo rozwiniętych. W większości państw jednak ogólnie mapa obszarów kwalifikujących się do pomocy na lata 2007–2013 nie uległa zasadniczym zmianom w stosunku do poprzedniego okresu.

Tabela 8. Ostatnie zmiany w instrumentach regionalnych (2006–2007)

Austria	Zredukowano odsetki osób objętych pomocą na uprawnionych obszarach (z 27,5% do 22,5% ludności kraju) i obniżono pułapy pomocy. Od roku 2000 wyłączną formą pomocy szczebla federalnego są pożyczki ERP.
Belgia	Obniżono odsetek osób objętych pomocą (30,9% do 25,9%) i zredukowano poziom maksymalnego wsparcia. Walonia stosuje podejście przestrzenne (Hainaut jest regionem efektu statystycznego), a podejście Flandrii ma charakter bardziej horyzontalny. We Flandrii pomoc regionalna przyjmuje formę ograniczonego budżetem ogłoszenia o przyjmowaniu wniosków na inwestycje o wartości do 8 mln euro (dla MŚP) i mocno selektywny system w odniesieniu do projektów „strategicznych” (dla dużych firm). W Walonii dodatkowo wsparcie udostępniono w 2006 r. dla MŚP, dla specjalnych stref ( <i>zone franche</i> ), jak też dla nowo ustanowionych ośrodków wzrostu. Nowe podejście walońskie jest bardziej selektywne w porównaniu z poprzednim systemem automatycznego systemu przyznawania środków.
Dania	Od 1991 r. brak instrumentów (incentives) regionalnych. Wyznaczono obszary peryferyjne. Stosowane do celów pomocy opartej na programach (i dla wyznaczania alokacji regionalnych z budżetu polityki regionalnej).
Finlandia	Nowa Ustawa o pomocy dla przedsiębiorców w 2007 r. przetworzyła cztery formy pomocy w dwie. Mniej środków; niższe pułapy pomocy (w odpowiedzi na wytyczne pomocy regionalnej); bardziej skoncentrowane podejście do pomocy (odsetek ludności objętej pomocą na obszarach uprawnionych zmalał z 42,3% do 33%); bardziej restrykcyjne wsparcie dla dużych firm; więcej decyzji o przyznaniu pomocy podejmowanych regionalnie.
Francja	Nowe prawodawstwo w sprawie PAT [ <i>Prime d'aménagement du territoire</i> ] (obecnie obejmującego zarówno usługi, jak i przemysł) nadal koncentruje się na projektach o znaczeniu krajowym i na wpływie strukturalnym. Wprowadzono więcej selektywności (zmniejszony budżet), niższe pułapy pomocy (w ramach wytycznych pomocy regionalnej) i wężiej definiowane obszary pomocy (odsetek ludności mieszkającej na obszarach uprawnionych do wsparcia zmalał z 34% do 18,4%). Wprowadzono nowy PAT na rzecz B+R i innowacji. Potencjał świadczenia pomocy regionalnej na poziomie regionalnym.
Grecja	Nowa ustawa o rozwoju w przygotowaniu (dostosowanie do wytycznych pomocy regionalnej). Choć cały obszar państwa zachował prawo do wsparcia, znacznie obniżono pułapy pomocy. Niższe pułapy będą miały po 2010 r. wpływ na decyzje alokacyjne podejmowane w ramach aktu prawnego o rozwoju.
Hiszpania	Nieznaczne zmiany dotyczą obszarów objętych pomocą, ale bardziej widoczne cięcia w pułapach pomocy (aczkolwiek nie mają jeszcze wpływu na pułapy pomocy w ramach Grantu Inwestycji Regionalnych).
Holandia	Większa koncentracja obszarów objętych pomocą (populacja objęta zmalała o połowę do poziomu 7,5%), niższe maksymalne wartości pomocy. Scenarizowane IPR na razie dostało udział w budżecie, ale są wątpliwości co do przyszłości. Zastosowanie pomocy regionalnej w Holandii jest w gruncie rzeczy defensywne (troska o konkurencję transgraniczną).

Irlandia	Pałupy pomocy regionalnej znacznie obniżono, ze skutkami dla BIZ. Żadnej pomocy regionalnej w Dublinie i na środkowym wschodzie (odsetek ludności objętej pomocą na uprawnionych obszarach zmalał ze 100% do 50%). Decyzja o przyznaniu środków zależy od jakości zatrudnienia i lokalizacji (z preferencją dla głównych ośrodków regionalnych)
Luksemburg	Bardziej skoncentrowana mapa pomocy regionalnej (objęta populacja zredukowana o połowę do 16%).
Niemcy	Cięcia budżetowe doprowadziły do obniżenia pałupów pomocy na szczeblu landów. Mapa pokrycia GA zmalała z 34,9% do 28,14% ludności kraju. Obniżono pałupy pomocy GA dla większości sfer pomocy na lata 2007–2013, zwłaszcza w odniesieniu do dużych firm. <i>Investitionszulage</i> , pomoc fiskalna dostępna jedynie na obszarze nowych landów została przedłużona na lata 2007–2011.
Norwegia	Przywrócenie koncesji bezpieczeństwa socjalnego na słabo zaludnionych obszarach od początku 2007 r. Zatwierdzona mapa pomocy na lata 2007–2013, obejmująca obszary o niskiej gęstości zaludnienia (27,5% objętej populacji, dotychczas 26%). Rozszerzone obszary uprawnione do maksymalnej stopy wsparcia (kombinacja poprzednich stref A i B). Przesunięcie w budżecie na rzecz pomocy regionalnej.
Polska	Cały kraj pozostaje uprawniony do wsparcia, ale pałupy pomocy maleją z upływem czasu. Tradycyjnie koncentrowano się na zwolnieniach podatkowych (jak w systemie specjalnych stref ekonomicznych). W ramach programów UE dostępne są obecnie granty inwestycyjne, chociaż niezbyt zróżnicowane regionalnie.
Portugalia	W 2006 r. podstawowy pałup pomocy dla inwestycji „zasoby trwałe” obniżono z 30% do 25% a dodatkowe sumy przekazano na rzecz tworzenia miejsc pracy. Utworzono także odrębny schemat internacjonalizacji SIME. Od 2007 r. obszar Lizbony jest nieuprawniony do pomocy regionalnej i będzie korzystać ze znacząco niższych pałupów pomocy. Oczekuje się poprawy celowości pomocy.
Szwecja	Nieznaczna redukcja populacji objętej pomocą na uprawnionych obszarach (z 15,9% do 15,3%). Wykreślenie trzech dużych miast na północy z mapy pomocy regionalnej pozwoliło włączyć inne obszary. Zredukowano pałup pomocy dla dużych firm. Od czasu zmian wprowadzonych w lipcu 2005 r. nie wprowadzono żadnych innych (zob. przegląd ostatniego roku).
Wielka Brytania	Znaczące cięcia obszarów objętych pomocą (z 30,7% do 23,9% ludności kraju). Nowa mapa odpowiada starej mapie. Znaczące redukcje pałupów pomocy. SFIE w Anglii nadal wspiera inwestycje kapitałowe, szkolenia i wzrost produktywności. Program uproszczeń szerszego wsparcia dla biznesu. W Szkocji RSA ulega konsolidacji ze wsparciem B+R (wspólne kwestionariusze wniosków itp.).
Włochy	Mapa pomocy regionalnej (i towarzyszącej jej pomocy regionalnej) nadal do zatwierdzenia (ludność objęta pomocą – spadek z 43,6% do 34,1%; z tego większość w Mezzogiorno). Niepewna przyszłość ustawy 488/1992. Pomoc może stać się bardziej selektywna i celowa (na przykład wsparcie dla projektów innowacji przemysłowej). Instrumenty podatkowe [tax credit] wprowadzone w 2000 r. cieszą się powodzeniem. W następstwie reform konstytucyjnych instrumenty regionalne są głównie sprawą regionalną.

Po drugie, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi pomocy regionalnej z 2006 r. znacznie ograniczone zostały maksymalne kwoty pomocy. W przypadku dużych przedsiębiorstw jest to spadek do 10% lub 15% brutto na obszarach wymienionych w art. 87 ust. 3 lit. c) i do 30% brutto we wszystkich regionach

wymienionych art. 87 ust. 3 lit. a), z wyjątkiem najbiedniejszych i najbardziej oddalonych regionów. Są to pułapy o wiele niższe niż stosowane kilka lat temu, kiedy to odpowiednie limity były co najmniej dwukrotnie wyższe od obowiązujących obecnie. Jednakże dopiero teraz pułapy określone w wytycznych zaczynają ograniczać kwoty rzeczywiście przyznawanej pomocy, i to jedynie w przypadku dużych przedsiębiorstw. W stosunku do małych przedsiębiorstw wyznaczone pułapy generalnie nie stanowią istotnego ograniczenia we wdrażaniu krajowych systemów pomocy regionalnej.

Należy ponadto zwrócić uwagę na kilka ogólnych zmian dotyczących pomocy regionalnej, polegających m.in. na zwiększonym nacisku na wspieranie innowacyjności, w tym wprowadzenie nowego systemu innowacyjności w zakresie technik analitycznego wsparcia procesu produkcji we Francji (PAT), nowego systemu wspierania projektów dotyczących innowacji przemysłowych we Włoszech i nowych systemów bodźców modernizacji przedsiębiorstw SIME w Portugalii, z których jeden ukierunkowany jest na innowacyjność, a drugi na internacjonalizację. W Finlandii wprowadzono bardziej uproszczone przepisy dotyczące udzielania pomocy poprzez połączenie systemów i opracowanie jednolitego formularza wniosku, w Szkocji połączono wsparcie inwestycyjne i wsparcie na rzecz innowacyjności również za pomocą jednolitego formularza wniosku, a w Wielkiej Brytanii generalnie uproszczono procedury uzyskania wsparcia dla przedsiębiorstw. Inne zmiany w tym zakresie obejmują wprowadzenie bardziej selektywnej i ukierunkowanej pomocy regionalnej w Belgii, Francji, Irlandii, Włoszech, Portugalii i Wielkiej Brytanii czy podejmowanie działań na rzecz stosowania bardziej zregionalizowanej metodologii udzielania pomocy (w Finlandii, Francji i we Włoszech). Wszystkie te zmiany wprowadzono ze względu na ogólnie niższe budżety pomocy regionalnej (z wyjątkiem Norwegii) i związane z tym dążenie do poprawy skuteczności i efektywności wykorzystywania dostępnych środków finansowych.

W ostatnich latach w większości państw nastąpiło odejście od udzielania pomocy regionalnej na rzecz stosowania bardziej ogólnego systemu wsparcia dla otoczenia przedsiębiorczości za pomocą środków infrastrukturalnych, wsparcia innowacyjności i pomocy dla obszarów miejskich. Częściowo jest to wynikiem zmiany ram funkcjonowania Unii Europejskiej polegających z jednej strony na coraz większych ograniczeniach przyjętych w wytycznych pomocy regionalnej, a z drugiej strony na zastosowaniu ogólnego podejścia opartego na programach unijnej polityki spójności. Ponadto na poziomie krajowym coraz większy nacisk kładzie się na rozwój endogenny, uwzględnianie ograniczeń po stronie podaży i ograniczeń wynikających z niedoskonałości rynku oraz czynniki przyczyniające się do poprawy wzrostu i konkurencyjności regionów. Oprócz stosowania bardziej zregionalizowanych i opartych na programach systemów polityki regionalnej coraz większą uwagę kieruje się na bardziej ogólne środki wsparcia otoczenia przedsiębiorczości (por. tabela 9).

Tabela 9. Ostatnie zmiany dotyczące wsparcia na rzecz otoczenia biznesu (2006–2007)

Austria	Utrwalony nacisk polityki regionalnej na innowacje/transfer technologii. W 2005 r. raport pt „Strategia 2010” (nowy krajowy plan B+R) uznał znaczenie regionów dla podnoszenia zdolności innowacyjnych. Nowy program COMET w 2006 r. służy poprawie regionalnych kompetencji badawczych.
Belgia	Program „Flandria w Działaniu” (2006) podkreślił znaczenie przywiązywane do innowacyjnej przedsiębiorczości, rozwija wsparcie dla MŚP, zajmuje się barierami (wąskimi gardłami) na obszarach miejskich i poprawia przygotowanie terenów pod przemysł. W Walonii Plan Marshalla z 2006 r. oferuje nowe wsparcie dla klastrów i biegunów konkurencyjności oraz bardziej spójne wsparcie dla biznesu (ustanowiono ciała wspierające ASE/AST).
Dania	Wsparcie dla otoczenia biznesu jest kością krajowej polityki regionalnej od 1991 r. Ustawa o rozwoju przedsiębiorczości z 2005 r. powierzyła nową odpowiedzialność za rozwój ekonomiczny pięciu nowym regionom, co podniosło znaczenie tego aspektu od 2007 r.
Finlandia	Nowe strategiczne programy regionalne wprowadzone na lata 2007–2010, zawierające silne komponenty innowacyjne (w zgodzie z NSRO). Zarówno programy centrów eksperckich, jak i centrów regionalnych weszły w nową fazę, wzmacniając wsparcie dla klastrów wiedzy i konkurencyjności miast.
Francja	W lipcu 2007 r. wybrano 5 ośrodków wzrostu. Obecnie jest ich 71, w tym 16 o randze międzynarodowej. Są one istotne dla polityki regionalnej, zarazem rozwiązują problemy polityki przemysłowej. W marcu 2006 r. CIAT wprowadziło wsparcie dla średnich i dużych miast, uznając ich rolę w tworzeniu więzi między obszarami metropolitalnymi i wiejskimi. Jest to uzupełnienie udzielanego od 2004 r. wsparcia dla współpracy metropolitalnej.
Grecja	Polityka regionalna jest budowana wokół programów unijnych, ze szczególnym naciskiem na infrastrukturę (w przeszłości) i priorytety lizbońskie w nowym okresie programowania. Przepisy ustanowiły w 2005 r. regionalne bieguny innowacji, centra umiejętności technologicznych i doskonałości.
Hiszpania	Ostatnie inicjatywy sektorowe wprowadziły działania na rzecz poprawy konkurencyjności biznesu, umocnienia B+R i innowacji oraz rozwoju infrastruktury transportowej. Powstał także nowy program poprawy zdolności innowacyjnej hiszpańskich firm oraz pierwszy krajowy program klastrów.
Holandia	Dużą wagę przywiązuje się do rozwoju infrastruktury gospodarczej w ramach programów <i>Peaks in the Delta</i> (2007–2010). W programach silny jest komponent innowacji regionalnej, zwłaszcza na południowo-wschodnim, wschodnim oraz północnym i południowym skrzydle Randstad.
Irlandia	NPR na lata 2007–2013 formułuje ambitny plan inwestycji infrastrukturalnych. Zapewnienie infrastruktury biznesu jest też istotne w miejscach lokalizacji wrót regionalnych. Nowy Fundusz Innowacji Wrót [Gateways Innovation Fund] wspiera rozwój wyznaczonych centrów. Wspiera też współpracę uczelni z przemysłem.
Luksemburg	Działania na rzecz wsparcia biznesu mają charakter ogólnokrajowy. Rozbudowano ostatnio Centrum Przedsiębiorczości i Innowacji (Ecostart) w Foetz; ośrodek Ecostart 2 otwarto w czerwcu 2007 r.
Niemcy	Prowadzony jest przegląd efektywności nakładów ponoszonych przez system GA (zwłaszcza w kontekście strukturalnie słabych obszarów wiejskich). Plan Ramowy 2006–2009 wprowadził pilotażowe finansowanie dla inwestycji infrastrukturalnych w instytucjach badawczych zorientowanych na biznes. Od 2005 r. udostępniono też wsparcie GA dla projektów sieci współpracy i zarządzania klastrami.



Norwegia	Wsparcie dla otoczenia biznesu jest ważnym komponentem polityki regionalnej, nie tylko w ogólnych działaniach na rzecz infrastruktury transportowej (dla poprawy dostępności i redukcji peryferyjności) i przez zapewnienie infrastruktury biznesowej (inkubatory, parki wiedzy, „ogrody” biznesowe), ale też przez nowy program centrów eksperckich. Ma to służyć umocnieniu regionalnych klastrów przemysłu i wiedzy. Sześć centrów wybrano w 2006 r., a następne trzy w 2007 r.
Polska	Wsparcie regionalne w ramach programów unijnych nabiera na znaczeniu, także w odniesieniu do działań na rzecz wzmocnienia i rozwoju instytucji wsparcia biznesu. Wymiar regionalny wsparcia biznesu winien wzrosnąć w latach 2007–2013 dzięki RPO. W ramach tych programów infrastruktura transportu ma otrzymać jedną czwartą budżetu, podobnie jak wsparcie B+R, innowacji i przedsiębiorczości.
Portugalia	Liczne inicjatywy dotyczące otoczenia biznesu, w tym zwłaszcza zapewnienia infrastruktury (PIIP) i stymulowania wzrostu i konkurencyjności (Plan Technologiczny). NSRO dąży do promocji osiągnięć edukacyjnych, wzmocnienia konkurencyjności, wzmocnienia zatrudnialności i przedsiębiorczości, promocji planowania przestrzennego i poprawy rządzenia i zarządzania.
Szwecja	Nowy rząd wprowadził szereg inicjatyw na rzecz wsparcia MŚP jako część swego programu dla biznesu. Dodatkowo kontynuowany jest nacisk na innowacje. Np. w czerwcu 2006 r. wybrano 15 nowych centrów doskonałości VINN. NUTEK prowadzi program klastrów regionalnych (2005–2010). Polityka także bardziej koncentruje się na centrach miejskich.
Wielka Brytania	Polityka przechodzi zwrot w stronę wsparcia otoczenia biznesu. Wsparcie dla biznesu podlega racjonalizacji (zejście z 3000 do 100 schematów w 2010 r.), a usługi wsparcia są w coraz większym stopniu koordynowane na szczeblu regionalnym (np. przez agencje rozwoju regionalnego w Anglii). Agencje te są także odpowiedzialne za działania dotyczące innowacji i odgrywają coraz większą rolę strategiczną. W Szkocji trwa przegląd usług wsparcia dla biznesu.
Włochy	Wprowadzono projekty innowacji w przemyśle (PII). Mają wzmocnić konkurencyjność pięciu sektorów: energetycznego, zrównoważonej mobilności, technologii „Made in Italy”, nowych biotechnologii i innowacyjnych technologii związanych z kulturą. Mimo że PII jest częścią polityki przemysłowej, wywiera też znaczący wpływ regionalny.

Ostatnie zmiany potwierdzają, że ciągle takie samo znaczenie w ramach polityki regionalnej ma zapewnienie odpowiedniej infrastruktury, i to nie tylko w państwach będących największymi beneficjentami pomocy unijnej. Oprócz nowych krajowych programów infrastrukturalnych w Portugalii i Hiszpanii, w Irlandii zgodnie z *Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007–2013* inwestycje w infrastrukturę uznano za „podstawowy element konkurencyjności całej gospodarki irlandzkiej, a ponadto istotny czynnik stymulujący wzrost gospodarczy na poziomie poszczególnych regionów”. Również w Niderlandach przyjęty przez Ministerstwo Gospodarki dokument programowy *Pieken in de Delta (Priorytety w Delcie)* jest ściśle podporządkowany krajowym zadaniom planowania przestrzennego, w których podkreśla się znaczenie działań na rzecz poprawy infrastruktury w celu zwiększenia dostępności głównych ośrodków miejskich. Ogólnie w coraz większej liczbie państw wyraźne jest dążenie do ściślejszego powiązania priorytetów planowania przestrzennego i celów rozwo-

ju regionalnego. Jest to widoczne np. w Irlandii, gdzie bardzo ważnym dokumentem jest *Narodowa Strategia Przestrzenna*, w Wielkiej Brytanii, w której agencje ds. rozwoju regionalnego odpowiadają obecnie za połączone regionalne strategie rozwoju gospodarczego i planowania przestrzennego, a także w Polsce, w której opracowywana jest uaktualniona strategia planowania przestrzennego. Podejmowane są również intensywne działania koordynacyjne, zmierzające do lepszego wykorzystania krajowej polityki infrastrukturalnej do celów rozwoju regionalnego.

Zauważyć można także dążenie do ukierunkowania infrastruktury przedsiębiorczości w formie parków przemysłowych, parków naukowych czy centrów technologii. Wiele państw wspiera rozwój takiej infrastruktury w ramach swojej polityki regionalnej. Na przykład w ramach podstawowego instrumentu polityki regionalnej Niemiec *Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Wspólnego zadania poprawy regionalnych struktur przedsiębiorczości)* od dawna finansowane są działania w tym zakresie. W innych państwach wsparcie dla otoczenia przedsiębiorczości zyskuje na znaczeniu, w miarę jak spada zainteresowanie stosowaniem zachęt inwestycyjnych. Przykładowo, w Irlandii centrami rozwoju stały się parki przedsiębiorczości i parki technologiczne, utworzone w kilku kluczowych ośrodkach regionalnych wyznaczonych jako „wrota” (ang. *gateways*), podczas gdy w kilku innych państwach kwestią o strategicznym znaczeniu jest utworzenie parków przemysłowych wysokiej jakości. Generalnie większe wsparcie dla ukierunkowanej infrastruktury przedsiębiorczości związane jest z bardziej zregionalizowaną realizacją polityki regionalnej za pomocą lokalnych planów i programów.

W zakresie bardziej ogólnego wsparcia dla przedsiębiorczości ostatnie zmiany przyczyniły się do poprawy i uproszczenia zasad jego udzielania. W Belgii nowy system pod nazwą „Budżet doradztwa gospodarczego” ma na celu zapewnienie lepszych usług dla małych i średnich przedsiębiorstw działających we Flandrii, a w Walonii ustanowiona została Agencja ds. Ożywienia Gospodarczego, której zadaniem jest racjonalizacja istniejących struktur wsparcia i ich większa spójność. W Danii nowo utworzone regiony odpowiadają z mocy ustawy za rozwój gospodarczy, co spowodowało wzrost znaczenia usług w zakresie wsparcia dla przedsiębiorczości w tych regionach. W Szwecji nowy rząd podjął liczne inicjatywy mające na celu wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, w tym wzmocniono system usług doradczych świadczonych przez ALMI. W Wielkiej Brytanii podjęto starania zmierzające do ograniczenia liczby systemów wsparcia dla przedsiębiorczości ze środków publicznych, a tym samym do usprawnienia i uściślenia zasad ich funkcjonowania.

Tabela 9 pokazuje skalę podjętych zmian w polityce regionalnej z uwzględnieniem ukierunkowania na innowacyjność. Przykładowo w Finlandii podjęto liczne inicjatywy dotyczące utworzenia lub rozwoju klastrów regionalnych oraz rozpoczęto nowy etap programu *Centrum wiedzy*. We Francji wyznaczono kolejnych pięć biegunów konkurencyjności. W Grecji na mocy ustawy z 2005 r. ustanowiono pięć regionalnych biegunów innowacyjności, a we Włoszech w pięciu

kluczowych sektorach wsparcie uzyskało pięć projektów dotyczących innowacji przemysłowych. Z kolei w Niderlandach zgodnie z dokumentem programowym *Pieken in de Delta* polityka regionalna ukierunkowana została na wspieranie wybranych mocnych stron tych regionów, które mają korzystny wpływ na gospodarkę krajową. W Hiszpanii wprowadzono pierwszą krajową politykę w sprawie klastrów. W Szwecji w czerwcu 2006 r. wybrano 15 nowych centrów doskonałości Vinnova (Rządowej Agencji ds. Systemów Innowacyjności). W Norwegii ustanowiono nowy program *Centrum wiedzy*. Każda taka inicjatywa wywołuje określone skutki dla polityki regionalnej, szczególnie w kontekście programowania regionalnego.

Ogólnie dane przedstawione w tabeli 9 potwierdzają znaczenie środków na rzecz innowacyjności dla krajowej polityki regionalnej. W Austrii polityka rozwoju regionalnego od dłuższego już czasu utożsamiana jest z regionalną polityką innowacyjności. Ostatnio w *Narodowym Planie Badań i Rozwoju* uznano znaczenie regionów dla zwiększenia potencjału w zakresie innowacyjności i konkurencyjności. W Danii w ustawie o rozwoju przedsiębiorczości z 2005 r. pogrupowano działania interwencyjne polityki regionalnej według sześciu obszarów priorytetowych, z których dwa dotyczą innowacyjności oraz technologii informatycznych i telekomunikacyjnych. Wzrost znaczenia innowacyjności da się także zaobserwować w Irlandii, gdzie za priorytetowe uznano formy jej „miękkiego” wsparcia. Przywołany powyżej podstawowy instrument niemieckiej polityki regionalnej również przyczynia się do wzmocnienia wsparcia dla innowacji. Z kolei niderlandzki dokument programowy *Pieken in de Delta* ma na celu wypracowanie polityki innowacyjności dla poszczególnych regionów poprzez stymulowanie tych aspektów procesu innowacji, które realizowane są w regionach. W Wielkiej Brytanii wsparcie dla inwestycji i innowacyjności jest coraz bardziej wzajemnie powiązane zarówno na poziomie zdecentralizowanej administracji, jak i w ramach agencji ds. rozwoju regionalnego.

Wiele inicjatyw na rzecz innowacyjności przedstawionych w tabeli 9 cechuje wyraźne ukierunkowanie na obszary miejskie. Ponadto bogatszy jest zestaw środków mających na celu poprawę infrastruktury przedsiębiorczości poprzez wspieranie zmian na obszarach miejskich i w ich sąsiedztwie. W Belgii program *Flandria w działaniu – 2006* stara się w zintegrowany sposób rozwiązać problem tzw. wąskich gardeł na obszarach miejskich. W Finlandii nowa edycja programu *Centrum regionalne* ma na celu podniesienie konkurencyjności i rewitalizację regionów miejskich. We Francji wprowadzono nową politykę dla dużych i średnich miast, która ma uzupełnić wcześniej stosowane środki wzmacniające współpracę między miastami. W Irlandii w celu wspierania zrównoważonego rozwoju regionalnego i maksymalizacji potencjału regionalnego duży nacisk położono na regionalne „wrota” i centra. W Niderlandach polityka przedstawiona niedawno w dokumencie *Pieken in de Delta* skoncentrowana jest na mocnych stronach poszczególnych regionów i wyraźnie ukierunkowana na ośrodki miejskie. W Szwecji zwiększono nacisk na objęcie polityką regionalną całego kraju, co wzmocniło rolę miast w rozwoju regionalnym.

Również w Wielkiej Brytanii miasta są w coraz większym stopniu uważane za podstawowe ośrodki stymulujące wzrost gospodarczy, czemu towarzyszy dążenie do coraz ściślejszego wzajemnego dostosowywania celów polityki rozwoju obszarów miejskich i rozwoju regionalnego. Z kolei w Polsce szczególnie nacisk kładzie się na regionalny potencjał dużych aglomeracji, w powiązaniu z dążeniem do wzmocnienia połączeń z okolicznymi miejscowościami, mając na względzie zapewnienie rozwoju gospodarczego jak największych obszarów.

## 5. Zarządzanie polityką regionalną

W ostatnich latach nastąpiły znaczne zmiany podejścia do zarządzania polityką regionalną. Przybiera ono rozmaite formy w różnych krajach. Przyjęcie różnych rozwiązań w poszczególnych krajach uwarunkowane jest przez specyficzne czynniki kulturowe, społeczne i ekonomiczne, obowiązujące uregulowania administracyjne, postrzeganie wyzwań, przed którymi stoją poszczególne regiony, oraz kwestie związane z zarządzaniem programami unijnymi. Można jednakże wyodrębnić kilka podstawowych tendencji wspólnych dla tych państw.

Pierwsza z nich obejmuje ponowne określenie obowiązków związanych z realizacją polityki regionalnej na wszystkich poziomach zarządzania (por. tabela 6), w tym procesy decentralizacji i terytorializacji polityk publicznych. Tradycyjne podejście „odgórne” do redystrybucji środków z polityki regionalnej, związane z przyznawaniem pomocy regionalnej przez rząd, stopniowo wypierane jest przez nowy paradygmat tej polityki, w którym podkreśla się znaczenie wykorzystywania regionalnych czynników wzrostu, w szczególności poprzez realizację programów rozwoju regionalnego. Zmianom tym towarzyszy wzrost znaczenia regionów dla procesu realizacji polityki regionalnej. W niektórych państwach, w tym Hiszpanii, Belgii, Wielkiej Brytanii czy Francji, nastąpiła wyraźna regionalizacja administracji i polityki, co doprowadziło do decentralizacji kompetencji państwa w zakresie realizacji polityki regionalnej lub przekazania takich kompetencji na niższy szczebel. Również w Finlandii, a także w nieco innej formie w Niderlandach, wyraźnie widoczne były działania mające na celu większy wkład poszczególnych regionów w zarządzanie polityką regionalną i w podejmowanie decyzji dotyczących rozdziału środków finansowych. W niektórych państwach procesy regionalizacji administracji są ściśle związane z zarządzaniem funduszami i ich wdrożeniami strukturalnymi. Dotyczy to w szczególności państw UE-12, w których fundusze strukturalne stanowią istotne źródło finansowania rozwoju regionalnego. W Polsce rolę, jaką samorządy regionalne mają odgrywać w latach 2007–2013 jako instytucje zarządzające, zwiększy ich udział w zarządzaniu polityką regionalną, aczkolwiek w ramach centralnie wyznaczonych ram. Podobnie w innych państwach, takich jak Irlandia i Portugalia, polityka spójności stanowi istotny element działań na rzecz regionalizacji tejże polityki (jakkolwiek tylko w ograniczonym zakresie).

Wyodrębnić można także tendencje do nowego podziału obowiązków w zakresie polityki regionalnej. Dążenie do objęcia nią różnych czynników wzrostu gospodarczego na odpowiednim poziomie terytorialnym wymusiło ponowne wyznaczenie granic administracyjnych, określenie na nowo zależności administracyjnych i rozdzielenie kompetencji na poziomie podregionów. Istotnym celem było zapewnienie odpowiedniej elastyczności ram realizacji oraz zdolności do oddziaływania na różne czynniki wzrostu gospodarczego. W poszczególnych państwach wykorzystywane są różne rozwiązania. W Danii wyznaczone zostały nowe granice administracyjne w celu utworzenia większych jednostek administracyjnych. Zastosowanie takiego rozwiązania rozważane jest także w Szwecji, Norwegii i Finlandii. Z kolei w Anglii zwiększona została elastyczność budżetowa i częstotliwość przeglądów polityki na poziomie regionalnych organów administracji, tzn. agencji ds. rozwoju regionalnego.

Pomimo takich zmian rządy krajowe odgrywają nadal aktywną rolę w zarządzaniu polityką regionalną. W wielu państwach ministerstwa, departamenty i agencje centralne pozostają ważnymi sponsorami rozwoju regionalnego i często zapewniają większość środków na finansowanie polityki regionalnej. We wszystkich państwach członkowskich UE rola państwa w wyznaczaniu ogólnych ram działań interwencyjnych na rzecz rozwoju regionalnego jest ugruntowana, a w niektórych niedawne procesy reorganizacji organów centralnych miały na celu wręcz wzmocnienie ich roli koordynacyjnej w tym zakresie. Przykładowo w Niemczech, Finlandii i Francji oraz w Anglii zadania w zakresie rozwoju regionalnego zreorganizowano na poziomie krajowym w celu wypracowania bardziej spójnego, zintegrowanego podejścia do zarządzania tą polityką. Wzmocnienie roli rządu ma na celu zapewnienie, aby środki finansowe rozdzielane były zgodnie z określonymi celami polityki regionalnej, wyznaczonymi na poziomie krajowym (jak w przypadku Królestwa Niderlandów), lub też kierowane były do określonych terytoriów (jak w przypadku nowej jednolitej polityki regionalnej Włoch). W niektórych przypadkach (np. w państwach UE-12) działania interwencyjne nadzorowane na poziomie centralnym mogą stanowić najbardziej skuteczny sposób integracji wielu programów i systemów rozwoju, ograniczając ich fragmentację i stopień skomplikowania. Może to być także uzasadnione w przypadkach, w których w ramach dużych programów funduszy strukturalnych sprawdzane są regionalne systemy administracji (np. w Grecji).

Drugą ogólną tendencją jest dążenie do większej koordynacji realizowanej polityki regionalnej (por. tabela 7). Stało się to kwestią o kluczowym znaczeniu w zarządzaniu polityką regionalną, gdyż jej wdrażanie często wymaga udziału instytucji lokalnych, regionalnych, krajowych i unijnych. Na poziomie krajowym coraz bardziej zaawansowane koncepcje dotyczące wyzwań, którym powinna sprostać polityka regionalna, wymagają uczestnictwa w różnych mechanizmach koordynacyjnych coraz większej liczby ministerstw, departamentów i agencji. W niektórych państwach istotną rolę odgrywają specjalne struktury koordynacyjne działające na poziomie krajowym. Takie rozwiązanie

stosowane jest od dłuższego już czasu. Przykładem może być tutaj działająca w Austrii Konferencja ds. Planowania Przestrzennego (ÖROK), we Francji Agencja ds. Planowania Przestrzennego i Rozwoju Regionalnego (DIACT) czy w Niemczech Komisja Koordynacyjna ds. Wspólnego Zadania Poprawy Regionalnych Struktur Przedsiębiorczości. Najnowsze zmiany obejmują powołanie w Norwegii nowego podkomitetu Rady Ministrów, a we Włoszech powoływane są krajowe komisje odpowiedzialne za koordynację nowej jednolitej polityki regionalnej. W Grecji i Portugalii zarządzanie programami funduszy strukturalnych wymagało większej koordynacji na szczeblu centralnym. Występuje też tendencja do zawierania porozumień formalnych lub nieformalnych oraz przyjmowania wspólnych wytycznych i celów, czego coraz częściej dokonuje się poprzez koordynację działań poszczególnych ministerstw i departamentów. Przykładowo w Szwecji i Finlandii przy opracowywaniu niektórych polityk sektorowych dąży się do uwzględniania kwestii związanych z rozwojem regionalnym, podczas gdy np. w Wielkiej Brytanii i Danii funkcjonują bardziej szczegółowe i formalne porozumienia o partnerstwie. Poza tym opracowywanie i wdrażanie nowych krajowych programów i strategii polityki regionalnej może stanowić zachętę i stwarzać ramy dla większej koordynacji na szczeblu centralnym (np. w formie *Narodowego Planu Rozwoju* czy *Narodowej Strategii Przestrzennej* w Irlandii lub dokumentu programowego *Pieken in de Delta* w Królestwie Niderlandów).

Na poziomie regionalnym stosuje się obecnie wiele mechanizmów koordynacyjnych. Proces opracowywania i wdrażania programów regionalnych obejmuje istotny mechanizm koordynacyjny w wielu regionach (np. w formie strategicznego programowania regionalnego w Finlandii czy regionalnych strategii gospodarczych w Anglii). Często dokonuje się tego wraz z jednoczesnym tworzeniem partnerstw lokalnych (np. fora wzrostu regionalnego w Danii) lub sieci (np. partnerstwa regionalne w Szwecji). Do popularyzacji takiego rozwiązania przyczyniła się promocja zasady partnerstwa w ramach programowania funduszy strukturalnych. Proces zarządzania programami UE może również wymagać większej koordynacji na poziomie regionalnym poprzez zapewnienie nowych możliwości współpracy pomiędzy regionalnymi partnerami w omawianiu kwestii strategicznych związanych z programami (np. w Austrii, w państwach UE-12) lub w dostosowywaniu ich do programów krajowych (np. we Francji czy w Wielkiej Brytanii).

Wzrasta także znaczenie mechanizmów koordynacji polityki regionalnej pomiędzy organami centralnymi i lokalnymi. W państwach o systemie unitarnym (takich jak Finlandia czy Wielka Brytania) zapewnienie wyraźnego i logicznego związku pomiędzy środkami z budżetu centralnego przekazywanymi regionom i rezultatami polityki regionalnej stanowi bezsprzecznie priorytet koordynacji i może obejmować kontrolę zgodności planów regionalnych z ramami lub wytycznymi określonymi na poziomie krajowym. Dzięki przekazywaniu kompetencji lub decentralizacji systemu unitarnego mechanizmy koordynacji mogą przyczyniać się do uwzględnienia priorytetów regionalnych w decyzjach

podejmowanych na szczeblu krajowym. Można to osiągnąć poprzez zawieranie odpowiednich umów bądź porozumień pomiędzy władzami krajowymi i regionalnymi, o różnym stopniu formalizacji i o różnym statusie prawnym (np. we Francji, Danii czy w Polsce). W państwach o systemie federalnym lub regionalnym celem koordynacji jest natomiast zapewnienie, aby polityka regionalna, której realizacja leży na ogół w gestii władz lokalnych, nie była sprzeczna z celami polityki rozwoju krajowego. Można to osiągnąć poprzez bezpośredni udział władz krajowych w planowaniu lub finansowaniu inicjatyw rozwoju regionalnego (np. w Austrii i Hiszpanii) lub poprzez współfinansowanie z budżetu federalnego czy regionalnego (np. w ramach wyżej wspomnianego instrumentu niemieckiej polityki regionalnej).

## 6. Wnioski i kwestie do dyskusji

Z początkiem 2006 r. rozpoczął się okres przeglądów, zmian i reform. Nastąpiły istotne zmiany w polityce regionalnej ze względu na konieczność opracowania narodowych strategicznych ram odniesienia i związanych z nimi programów operacyjnych oraz przyjęcia nowych map pomocy regionalnej i odpowiednich systemów pomocy regionalnej, z uwzględnieniem czynników zmian występujących w poszczególnych krajach. Obejmują one stałą presję globalizacyjną, coraz bardziej wszechobecny aspekt konkurencyjności, zainteresowanie ogólnymi kwestiami rozwoju przestrzennego (takimi jak rola miast w rozwoju gospodarczym i pojawienie się problemów na poziomie podregionów) oraz debaty dotyczące realizacji polityki regionalnej i ogólnie procesy reform regionalnych.

W ramach niniejszego przeglądu omówione zostały cztery rodzaje zmian. Po pierwsze, w kilku państwach nastąpiła zmiana charakteru krajowej polityki regionalnej. Ogólnie coraz bardziej koncentrowano się na programowaniu i opracowywaniu strategii – częściowo pod wpływem UE, ale także w odpowiedzi na rosnący nacisk na maksymalizację wkładu poszczególnych regionów w rozwój poszczególnych krajów. Jednocześnie mniejszą wagę przywiązywano do pomocy regionalnej, nie tylko przez wzgląd na presję związaną z polityką konkurencyjności, ale także ze względu na ogólne ograniczenia budżetowe, dążenie do maksymalizacji wartości dodanej wsparcia (bardziej selektywnego i ukierunkowanego) oraz działania na rzecz poprawy otoczenia przedsiębiorczości.

Po drugie, w wielu państwach członkowskich wyznaczono nowe cele polityki regionalnej w ramach przygotowań do nowego okresu programowania w Unii Europejskiej. W prawie każdym przypadku podstawowym priorytetem rozwoju regionalnego jest wzmocnienie regionalnej (a przez to również krajowej) konkurencyjności. Było to także podstawowym celem tych państw, w których w latach 2001–2005 przeprowadzono przeglądy polityki regionalnej, co spowodowało zmianę celów tej polityki. Równocześnie niemal we wszystkich państwach większą uwagę zaczęto poświęcać kwestii równego dostępu, a w niektórych szczególne znaczenie tej kwestii wiązało się z coraz wyraźniejszym

ukierunkowaniem polityki unijnej na Strategię Lizbońską. Ponadto w wielu państwach istotny problem stanowi nadal zapewnienie równowagi pomiędzy poszczególnymi regionami w celu zagwarantowania sprawiedliwej dystrybucji usług we wszystkich regionach. Pośród priorytetów polityki regionalnej coraz większego znaczenia nabiera także kwestia zrównoważonego rozwoju.

Po trzecie, następują zmiany orientacji przestrzennej polityki regionalnej z uwagi na rosnące znaczenie podejścia uwzględniającego objęcie polityką regionalną wszystkich regionów danego państwa. Nowe mapy pomocy regionalnej są bardziej ukierunkowane, zastosowano w nich także niższe pułapy przyznawanej pomocy, co odzwierciedla mniejszy odsetek ludności objętej pomocą. W połączeniu z ogólnie niższymi budżetami pomocy regionalnej zmniejszyło to w wielu państwach znaczenie takiej pomocy. Wraz ze wzrostem roli podejścia mającego na celu uwzględnienie wszystkich regionów danego państwa kluczowego znaczenia nabiera pytanie, dokąd kierowane są środki polityki regionalnej. Wstępne dane wskazują na pewną odporność systemu przepływu środków finansowych poprzez faworyzowanie regionów najslabiej rozwiniętych. Ponadto typologia terytoriów staje się coraz bardziej złożona i obejmuje już nie tylko różne rodzaje obszarów (miejskie, wiejskie, górskie, przybrzeżne), lecz także kwestie dotyczące podregionów. Polityki wzrostu i wydajności mogą zaś wymagać różnych poziomów i form interwencji przestrzennej. Wyzwanie stanowi nadal geografia polityki regionalnej.

Po czwarte, wyodrębnione zostały dwie podstawowe tendencje dotyczące realizacji polityki regionalnej. Z jednej strony da się zauważyć rosnące znaczenie zarządzania polityką regionalną na poziomie regionalnym, związane w niektórych państwach z procesem reform regionalnych. Jednocześnie istotną rolę w zarządzaniu tym odgrywają nadal władze krajowe. W kilku państwach ich pozycja uległa nawet wzmocnieniu w tym zakresie. Z drugiej strony wprowadzono liczne zmiany mające na celu wzmocnienie koordynacji polityki regionalnej, zarówno na poziomie krajowym, w poszczególnych regionach, jak i pomiędzy władzami centralnymi i regionalnymi. Biorąc pod uwagę coraz szerszą, pogłębianą politykę regionalną, a także związaną z tym liczbę organizacji różnego szczebla uczestniczących w jej realizacji, należy się spodziewać, że w nadchodzących latach istotne znaczenie będzie miała koordynacja tej polityki.

W kontekście niniejszego przeglądu należy zwrócić uwagę na kilka kwestii do dyskusji:

- Kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu zmiany polityki regionalnej w danym kraju odzwierciedlają ogólne tendencje w tym zakresie. Czy polityka regionalna w danym kraju odzwierciedla określone tendencje, czy też nie? Dlaczego?
- W jakim stopniu nowe podejście do polityki regionalnej, szczególnie w odniesieniu do programów dotyczących konkurencyjności, nadaje się do rozwiązywania problemów regionalnych w danym kraju i w całej Europie?
- Niektórzy uważają, że ostatnie przekształcenia w zakresie polityki regionalnej stanowią zmianę paradygmatu obejmującą nowe cele (związane z kon-



kurencyjnością), nowy kontekst geograficzny (objęcie wszystkich regionów danego państwa), nowy sposób zarządzania (wielopoziomowość) i nowe instrumenty polityczne (oparte na programach). W jakim stopniu zmieniła się w ostatnich latach polityka regionalna w danym kraju? Jaki był powód tych zmian (lub ich braku)? Czy będą one trwałe w dłuższej perspektywie czasowej?

- Wiele zmian dokonanych w 2007 r. częściowo wynika z wprowadzenia nowych ram polityki regionalnej UE w odniesieniu do jej polityki spójności i polityki konkurencji. Jaka jest zależność pomiędzy priorytetami polityki regionalnej UE a priorytetami polityki regionalnej w danym kraju? W jakim stopniu agenda polityki regionalnej w danym kraju odzwierciedla agendę UE w tym zakresie? Czy ramy polityki regionalnej UE wspierają procesy krajowej polityki regionalnej? Czy priorytety i metody krajowej polityki regionalnej rozwijają się niezależnie od założeń polityki regionalnej UE?

### **REVIEW, REVISION, REFORM: RECENT REGIONAL POLICY DEVELOPMENTS IN THE EU AND NORWAY**

The reform of the EU cohesion policy for the period 2007–2013 resulted with policy adjustments in member states. The changes, as showed by the analysis for EU 15, new member states (with particular attention given to Poland) and Norway – take various forms, depending on specific local factors. Some of discussed reforms seem to be the consequence of changing the paradigm of development. The authors offer a review of the most important issues and define the subjects requiring further studies.