

Rozdział I

Czynniki rozwoju regionalnego w Polsce

1. Pojęcie rozwoju regionalnego

Rozwój społeczno-ekonomiczny w Polsce odbywa się w warunkach globalizacji, transformacji i integracji gospodarczej. Według Churskiego [2008], współczesnej globalizacji towarzyszy wzrost zróżnicowania świata w skali regionalnej. Jednocześnie zwiększa się podmiotowość społeczności regionalnych, z której wynika wzrost samorządności oraz coraz większe znaczenie regionalnych uwarunkowań do dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego. Rozwój regionalny to systematyczna poprawa konkurencyjności podmiotów gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz wzrost potencjału gospodarczego regionów przyczyniający się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju [Szlachta 1996]. Natomiast za czynniki rozwoju regionalnego uznaje się własności regionu lub zdarzenia mające miejsce w jego granicach, które oddziałują na zmiany jego stanu, czyli wpływają na rozwój społeczno-gospodarczy [Churski 2008].

Istnieje wiele teoretycznych koncepcji rozwoju regionalnego, a historia ich ewolucji na gruncie ekonomii jest niezwykle ciekawa. Część teoretyków rozwoju wywodzących się z nurtu neoklasycznego twierdzi, że to wolny rynek jest i powinien być mechanizmem regulującym rozwój. W ramach tego nurtu zakłada się minimalizację interwencji władzy publicznej w rynek. Przeciwnie założenia wywodzą się z nurtu neokeynesowskiego, który traktuje właśnie interwencjonizm jako niezbędny i najważniejszy mechanizm regulacyjny rozwoju regionalnego [Churski 2008]. Z tego drugiego podejścia wynika idea polityki regionalnej, która obejmuje celowo ukierunkowane działania i zmiany prowadzące do tworzenia i wzmacniania czynników rozwoju regionalnego, których celem jest doprowadzenie do trwałego wzrostu poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego regionu oraz zmniejszenie skali regionalnych zróżnicowań poziomu rozwoju.

Tendencja do wyrównywania się poziomu rozwoju gospodarczego pomiędzy krajami lub regionami oraz w konsekwencji zacieranie się dysproporcji rozwojowych określana jest jako proces konwergencji [Barro, Sala-i-Martin 1992]. W kontekście

rozwoju regionalnego najczęściej mówi się o zjawisku beta-konwergencji, czyli szybkiego wzrostu gospodarczego słabiej rozwiniętych gospodarek w stosunku do tych początkowo wyżej rozwiniętych. Beta-konwergencja prowadzi do stopniowego wyrównywania dochodów *per capita* [Johnston 2003].

W ostatnich dekadach XX w. w polityce rozwoju regionalnego popularność zyskała koncepcja rozwoju endogenicznego [Molle, Cappellin 1988; Amin, Thrift 1992]. Zgodnie z nią rozwój regionalny powinien być determinowany przez region „od dołu” – należy wykorzystywać istniejący potencjał regionów wzmacniając ich konkurencyjność. Według Churskiego *et al.* [2018], skuteczna polityka regionalna wymaga reorientacji w kierunku zintegrowanego podejścia ukierunkowanego terytorialnie. By osiągnąć cel niezbędne jest określanie regionalnych i lokalnych aktorów polityki rozwoju oraz łączenie różnych rodzajów kapitału terytorialnego [OECD 2009].

Pojęcie *kapitału terytorialnego* obejmuje materialne i niematerialne aktywa regionów [OECD 2001; Szlachta, Zaucha 2010; Szlachta 2017]. Zdaniem Markowskiego [2015], *kapitał terytorialny* to szczególny rodzaj relacyjnego kapitału ludzkiego, którego jakość jest uwarunkowana zrównoważonym rozwojem trzech powiązanych czynników: gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Kapitał terytorialny można wygenerować przez umiejętne powiązanie i kombinację zasobów naturalnych z jakością zagospodarowania przestrzennego i zasobami intelektualnymi ludzi. Dlatego podczas programowania rozwoju ważne jest podejście terytorialne, polegające na analizie potencjału regionu i planowaniu dopasowanej do niego interwencji publicznej [Szlachta 2017]. Podejście zorientowane terytorialnie bazuje na założeniu, że każde miejsce ma swoją specyfikę ekonomiczną, społeczną, kulturową i instytucjonalną, a optymalna interwencja w ich czynniki rozwoju wzmacnia jego kapitał terytorialny [Churski *et al.* 2018]. Tylko rozpoznanie specyfik terytorialnych warunkuje skuteczne kształtowanie czynników rozwoju, które nie powinny być unifikowane, a powinny uwzględniać heterogeniczność zasobów endogenicznych [Rodríguez-Pose 2013].

2. Polskie uwarunkowania historyczne

Polska jest jednym z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, czyli obszaru, który przed 1989 r. funkcjonował w warunkach gospodarki centralnie planowanej. Dopiero w latach 90. Polska dołączyła do państw Europy, o rozwijającej się od zakończenia II wojny światowej gospodarce kapitalistycznej. Trudny proces transformacji systemowej wywarł ogromny wpływ na czynniki rozwoju regionalnego. Kiedy w Polsce zaczął obowiązywać wolny rynek nastąpił rozwój małych i średnich przedsiębiorstw jako alternatywa dla upadających przedsiębiorstw w sektorze państwowym. Gwałtowny rozwój sektora prywatnego zwiększył poziom inwestycji wewnętrznych, co pozytywnie wpłynęło na czynniki rozwoju regionalnego. Nastąpił także napływ inwestycji

zagranicznych, które przez zwiększenie dochodów lokalnych i kreowanie powiązań eksportowych miały pozytywny wpływ na rozwój. Obok pozytywnych skutków transformacji gospodarki można wymienić efekty negatywne, przede wszystkim wzrost bezrobocia, w tym szczególnie dotkliwego dla gospodarki bezrobocia strukturalnego, wynikającego z rozbieżności między podażą a popytem na pracę. Problemem była też niewielka mobilność ludności na rynku pracy, ograniczenia w transferze kapitału i kadry pracowniczej, które pogłębiały dysproporcje w zakresie poziomu i warunków życia ludności w różnych regionach Polski. Wynikające z bezrobocia problemy społeczne utrudniały restrukturyzację gospodarki, szczególnie w sektorach rolnictwa oraz przemysłu. Na początku transformacji ważną barierą rozwoju był niewystarczający poziom świadczonych usług, szczególnie usług otoczenia biznesu, co ograniczało rozwój nowoczesnej i elastycznej gospodarki. W takich warunkach polityka gospodarcza państwa nie uwzględniała zróżnicowania przestrzennego i nie przewidywała żadnych działań interwencyjnych, w tym również polityki regionalnej [Churski 2008].

Drugim wydarzeniem historycznym, które zdefiniowało uwarunkowania rozwoju regionalnego w Polsce w ostatnich dekadach było wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Polska, 15 lat po rozpoczęciu trudnej transformacji, została objęta europejskim systemem polityki regionalnej, który ewoluował we wspólnocie od lat 70. Dostęp do funduszy strukturalnych ma teraz istotny wpływ na kształtowanie się kapitału materialnego i finansowego, transfer do Polski innowacji technologicznych i organizacyjnych. Jednocześnie włączenie Polski do Wspólnej Polityki Rolnej z jej systemem płatności bezpośrednich oraz funduszy pomocowych dla obszarów wiejskich wpłynęło istotnie na poziom życia, rozwój gospodarki i infrastruktury na obszarach wiejskich. Konsekwencją integracji europejskiej były także zmiany społeczne wynikające ze wzrostu wymagań na rynku pracy oraz zwiększenia mobilności kadry pracowniczej. Niektóre rynki pracy krajów Wspólnoty otworzyły się na pracowników z Polski od jej wstąpienia w struktury. Swobodny przepływ osób, usług i kapitału stał się faktem. Spowodowało to także negatywną dla polskiej gospodarki konsekwencję, jaką było drenowanie krajowego rynku pracy. Wykwalifikowani pracownicy wybierali zatrudnienie za granicą, głównie ze względu na wyższe płace. Akcesja Polski do UE spowodowała także znaczne przyspieszenie zmian gospodarczych wywołanych wejściem w konkurencję z regionami Wspólnoty oraz zwiększenie napływu zagranicznych inwestycji i nowych technologii wraz z dalszym wzrostem wymiany międzynarodowej.

3. Czynniki rozwoju regionalnego

Powyższe uwarunkowania oraz współczesne megatrendy rozwoju społeczno-gospodarczego decydują o warunkach rozwoju regionalnego w Polsce. Według koncepcji endogenicznego rozwoju regionalnego do podstawowych czynników rozwoju

regionów zaliczają się: kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał materialny i kapitał finansowy. Nie mniej istotne znaczenie ma zdolność regionów do tworzenia i wykorzystania innowacji.

3.1. Kapitał ludzki

Kapitał ludzki definiowany jako wyposażenie regionu w zasoby wykształconej i wykształconej kadry pracowniczej, mającej dostęp do oferty edukacyjnej umożliwiającej kształcenie ustawiczne, a przez to dostosowywanie się do zmieniających się potrzeb rynku pracy [Churski 2008]. Kapitał ludzki jest zarówno indywidualną cechą jednostki, jak i cechą regionu. Składają się na niego wszystkie cechy wpływające na produktywność jednostek, w tym wykształcenie, inteligencja oraz wrodzone zdolności i powiązania mające wpływ na wydajność i efekty pracy człowieka [Kotarski 2013]. Obecnie kapitałowi ludzkiemu przypisuje się rolę strategicznego zasobu dla utrzymania produktywności społeczeństw, zwracając uwagę na jego jakościowy, a nie ilościowy wymiar [Dumas, Turner 2009; Jabłoński 2012; Churski *et al.* 2018]. Do oceny kapitału ludzkiego wykorzystuje się współcześnie mierzalne cechy sytuacji ludnościowej, m.in. liczebność, zdolność reprodukcyjną i strukturę wieku oraz wykształcenia populacji. Nie mniej ważne są wskaźniki stanu zdrowia ludności w badanym regionie. Określa się także jakościowo poziom kwalifikacji i umiejętności ludności oraz zdolność do mobilności zarówno przestrzennej, jak i zawodowej. Nie bez znaczenia są również wskaźniki dotyczące rynku pracy oraz poziomu i rozwoju przedsiębiorczości w regionie.

W Polsce zauważyć można wyraźne dysproporcje w ilości i jakości kapitału ludzkiego między obszarami miejskimi i podmiejskimi a obszarami wiejskimi. Wynika to przede wszystkim z braku dostępu do edukacji na wyższym poziomie oraz z niedostatecznej liczby miejsc pracy. Ludzie młodzi opuszczają wsie w celu zdobycia wykształcenia, a kiedy już je osiągną zdobywają pracę w mieście lub w jego pobliżu, albo migrują za granicę. Na wyludniających się obszarach wiejskich pozostają w większości osoby starsze.

3.2. Kapitał społeczny

Kapitał społeczny jest w literaturze przedmiotu definiowany jako cechy organizacji społecznej, takie jak zaufanie, wartości i relacje między jednostkami, które zwiększają ich efektywność w działaniach zbiorowych i czynią z nich wspólnotę, umożliwiając im osiągnięcie określonych celów niemożliwych do zrealizowania bez współpracy [Coleman 1988]. Fukuyama [1997] natomiast określa *kapitał społeczny* jako zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiających im skuteczne działanie. Żeby mógł zaistnieć kapitał społeczny mieszkańcy określonego terytorium muszą wyznawać podobne wartości,

czyli tworzyć społeczność. Rola kapitału społecznego w regionalnym rozwoju społeczno-ekonomicznym jest coraz bardziej zauważalna. Stanowi on fundament kształtowania rozwoju przedsiębiorczości oraz w istotny sposób wpływa na zakorzenianie przedsiębiorstw prowadząc do zwiększenia konkurencyjności oraz *lepkości regionu*, co należy rozumieć jako zdolność regionu do przyciągania ludzi i kapitału [Camagni 2008; Churski *et al.* 2018]. Wielu autorów wyróżnia cechy społeczności o wysokim poziomie kapitału społecznego np. duch przedsiębiorczości, zdolności innowacyjne, samoidentyfikacja, solidarność społeczna i wzajemne zaufanie ludzi oraz poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne [Coleman 1988; Strykiewicz 2001; Chojnicki, Czyż 2003; Domański 2004; Churski 2008]. Cechy te są jednak na ogół niemożliwe do zmierzenia, dlatego podkreśla się w literaturze jakościowy charakter kapitału społecznego. Zwykło się szacować poziom kapitału społecznego na podstawie przejawów aktywności społecznej mieszkańców. Popularnymi miernikami są np. frekwencja w wyborach samorządowych i parlamentarnych, czy działalność organizacji pozarządowych oraz lokalnych mierzona dynamiką liczebności ich członków lub liczba zrealizowanych projektów w zakresie rozwoju społecznego.

W Polsce jakość kapitału społecznego jest zdecydowanie niższa niż w krajach Europy Zachodniej, przede wszystkim ze względów historycznych, w tym destrukcji zaufania społecznego będącej skutkiem ustroju socjalistycznego. Kiedy w wyniku transformacji systemowej zaufanie społeczne można było zacząć odbudowywać, rosnące dysproporcje w poziomie i warunkach życia ludności wewnątrz regionów oraz między regionami wcale tego nie ułatwiały. Wydaje się, że współcześnie w Polsce wyższym poziomem kapitału społecznego charakteryzują się obszary wiejskie niż miejskie i podmiejskie. Może to wynikać z tego, że ludzie na wsi się znają, bo jest ich mniej i zamieszkują dany obszar od pokoleń. Nie bez znaczenia jest tam przynależność do społeczności lokalnej dla przedsięwzięć jednostek. Natomiast społeczności mieszkające na obszarach miejskich i podmiejskich są bardziej zindywidualizowane. Ludność rzadziej utrzymuje stosunki sąsiedzkie, czego symptomem jest popularność grodzonych osiedli. Komplementarny do kapitału ludzkiego kapitał społeczny powinien zyskiwać na znaczeniu wraz z rozwojem regionów, jednak wymaga to organizacyjnego wsparcia lokalnych liderów i edukacji o korzyściach z aktywności społecznej.

3.3. Kapitał materialny

Kapitał materialny, nazywany także tradycyjnym rodzajem kapitału, stracił na znaczeniu we współczesnym postrzeganiu rozwoju regionalnego na rzecz kapitałów ludzkiego i społecznego. Kapitał materialny jest rozumiany jako wszelkie dobra materialne o charakterze antropogenicznym lub nieantropogenicznym, które człowiek wykorzystuje w procesie produkcji lub korzysta z nich w celu maksymalizowania własnych korzyści materialnych lub poprawy jakości życia w warunkach prowadzenia

działalności gospodarczej (Churski *et al.* 2018). Na kapitał materialny składają się zasoby naturalne i stan środowiska przyrodniczego, infrastruktura techniczna oraz infrastruktura społeczna. We współczesnym rozumieniu tego rodzaju kapitału większy wydzźwięk ma jakość zarówno środowiska przyrodniczego, jak i infrastruktury. Nie wystarczy odpowiednia masa zasobów naturalnych czy też odpowiednia gęstość i dostępność do infrastruktury.

Kapitał materialny jako jeden z czynników rozwoju regionalnego to przede wszystkim środowiskowe uwarunkowania procesu rozwoju. Warunkują one możliwość lokalizacji działalności gospodarczych różnych branż. W przypadku produkcji rolnej ważne są uwarunkowania środowiskowe, takie jak żyzność gleb, odpowiednie sumy opadów atmosferycznych, nasłonecznienie, nachylenie stoków czy też oddalenie od obszarów zdegradowanych lub przedsiębiorstw przemysłowych o wysokim oddziaływaniu na środowisko. Według koncepcji zrównoważonego rozwoju, produkcja rolna to działalność, która nie powoduje negatywnych zmian środowiska przyrodniczego [Kołodziejczak 2010]. Celem zrównoważonego rozwoju rolnictwa jest jego rozwój zapewniający żywotność ekonomiczną i społeczną akceptowalność z jednoczesną realizacją celów produkcyjnych i ekologicznych. Przy takiej produkcji uwaga skupiona jest na działaniach i technologiach, które nie szkodzą środowisku przyrodniczemu, są dostępne dla wszystkich rolników i przynoszą założone efekty produkcyjne [Zegar 2013].

W skład kapitału materialnego regionu wchodzi infrastruktura techniczna, czyli sieć wodno-kanalizacyjna, energetyczna, gazowa, infrastruktura transportu i komunikacji, łączności oraz gospodarka odpadami. Dostęp do ww. urządzeń i usług warunkuje decyzje lokalizacyjne inwestorów na terenie danego regionu. Współcześnie tego typu infrastrukturę ocenia się nie tylko w kontekście dostępu do niej, ale również jej przepustowości. Bardziej od ilości liczy się zatem jakość urządzeń infrastrukturalnych.

Nie mniej ważnym składnikiem kapitału materialnego jest dostęp do infrastruktury społecznej, czyli do obiektów szkolnictwa, służby zdrowia, kultury, sportu, rozrywki i turystyki. Dostęp do niej jest ważny dla rozwoju kapitału ludzkiego oraz utrzymania wysokiej jakości życia w regionie. Często na podstawie badań jakości infrastruktury społecznej zapadają decyzje lokalizacyjne inwestorów. Utrzymanie i rozwój infrastruktury technicznej i społecznej są niezbędne dla absorpcji impulsów rozwojowych, stanowią zatem endogeniczny czynnik rozwoju regionalnego [Kołodziejczyk 2016].

W Polsce można dostrzec dysproporcje poziomu kapitału materialnego między obszarami miejskimi i podmiejskimi a obszarami wiejskimi. Wyższą jakość środowiska przyrodniczego zaobserwować można na obszarach wiejskich ze względu na specyfikę produkcji rolnej oraz niższą gęstość zaludnienia, a co za tym idzie mniejszą emisję zanieczyszczeń degradujących środowisko. Na obszarach zurbanizowanych środowisko ulega szybszej degradacji przez prowadzoną tam uciążliwą działalność

przemysłową, wysoką gęstość zaludnienia, co się wiąże z emisją pyłów i gazów zanieczyszczających powietrze i gleby oraz wysokimi kosztami składowania odpadów komunalnych i przemysłowych. Dostępność ludności do infrastruktury zarówno technicznej, jak i społecznej ciągle jest wyższa na obszarach miejskich i podmiejskich niż na obszarach wiejskich. Podobną tendencję zauważyć można porównując jej jakość, zatem nadal obszary wiejskie są mniej atrakcyjne dla inwestorów, a poziom życia mieszkańców jest niższy.

3.4. Kapitał finansowy

Kapitał finansowy jest kolejnym tradycyjnym rodzajem kapitału niezbędnym w procesie rozwoju gospodarczego. Obejmuje on całość wolnych środków finansowych, które mogą być przeznaczone na realizację nowych inwestycji podmiotów gospodarczych i sektora publicznego oraz konsumpcję ludności [Churski *et al.* 2018]. Na kapitał finansowy składają się środki własne oraz kapitał obcy w postaci instrumentów zwrotnych oraz bezzwrotnych. Kapitał obcy stanowią źródła zewnętrzne, w tym bezpośrednie inwestycje zagraniczne, zyski przedsiębiorstw z handlu zagranicznego oraz interwencje unijnych polityk publicznych [Churski 2008].

Kapitał finansowy jest ilościowym czynnikiem rozwoju. Od wysokości środków budżetowych samorządów oraz lokalnych przedsiębiorstw zależy np. ich zdolność kredytowa, a zatem możliwości inwestycyjne. Wiąże się z tym ocena stanu i struktury usług finansowych oferowanych na rynku międzynarodowym i krajowym oraz ich odporności na zmiany koniunktury na globalnym rynku. Analizie podlegają także dochody ludności jako miara ich zdolności inwestycyjnych i konsumpcyjnych. Nie bez znaczenia jest też wartość zewnętrznych przepływów finansowych oraz wielkość i struktura absorpcji środków publicznych Unii Europejskiej.

3.5. Innowacje

Innowacje są współcześnie szczególnie ważnym czynnikiem rozwoju regionalnego. Są definiowane jako nowe rozwiązania techniczne i technologiczne w gospodarce, jak również nowe formy organizacyjne, instytucjonalne i zarządcze [Churski 2008]. Innowacje to wszelkie efekty działalności badawczej i rozwojowej zmierzające do zastosowania i użytkowania ulepszonych rozwiązań w dziedzinie techniki, technologii i organizacji [Pomykański 2001]. Innowacje kształtując siłę ekonomiczną współczesnych gospodarek stają się metodą osiągnięcia przewagi konkurencyjnej przez wzrost wydajności pracy [Zastempowski 2013].

Pojęcie *środowiska innowacyjnego* oznacza gospodarkę, administrację, naukę i społeczeństwo zdolne do kreowania i wykorzystania innowacji. Tworzenie i wzmacnianie środowiska innowacyjnością jest efektem działań instytucji tworzących warunki

ki do zarządzania wiedzą [Romanowska 2014, za Churski *et al.* 2018]. Innowacje są zjawiskiem interakcyjnym i multidyscyplinarnym, tzn. że powstają z wykorzystaniem relacji przedsiębiorstwa z klientami, dostawcami, oraz partnerami instytucjonalnymi (władzami publicznymi, instytucjami i organizacjami zawodowymi i społecznymi, ośrodkami akademickimi oraz jednostkami sfery B+R). Innowacje są także następstwem procesu integracji w zakresie produkcji, badań, marketingu i planowania finansowego. Są procesem uczenia się, zatem wynikiem akumulacji specyficznej wiedzy i informacji użytecznej dla funkcjonowania i rozwoju regionu, przy czym źródła tej wiedzy i informacji znajdują się zarówno wewnątrz regionu, jak i w jego otoczeniu. Istotne jest także to, że innowacje są zjawiskiem społecznym – aby mogły być wdrożone muszą uzyskać społeczną aprobatę. Innowacje często naruszają utrwalone paradygmaty określające wzorce myślenia, produkcji, organizacji i zarządzania oraz konsumpcji. Dlatego ich wdrożenie uzależnione jest od zdolności i skłonności do akceptacji nowych rozwiązań i sposobów myślenia [Guinet 1995].

Do kwantyfikacji poziomu innowacyjności regionu wykorzystuje się miary dynamiki zatrudnienia ludności w jednostkach badawczo-rozwojowych, nakładów budżetowych na taką działalność, lub liczby podmiotów stanowiących instytucje otoczenia biznesu. Innowacyjność regionu postrzegana jest jako siła napędowa prawidłowo funkcjonującej gospodarki i stanowi istotny czynnik pobudzający działalność funkcjonujących w tym regionie przedsiębiorstw [Gierańczyk *et al.* 2017].

4. Znaczenie programów UE w rozwoju regionalnym

Wejście Polski do Unii Europejskiej stanowiło przełom w jej rozwoju gospodarczym, ze względu na wzmocnienie kapitału finansowego regionów przez dostęp do rozległego wachlarza bezzwrotnych dotacji w ramach europejskiej polityki spójności, wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybołówstwa. Fundusze programów Unii Europejskiej stanowią element kapitału finansowego regionów, ale także stymulują wzrost znaczenia innych czynników poprzez poprawę kapitału ludzkiego i społecznego oraz kapitału materialnego, a także stymulując rozwój innowacyjności regionów. Zgodnie z koncepcją endogenicznej polityki rozwoju regionalnego interwencjonizm europejski traktowany jest jako czynnik nie tylko zewnętrzny, ale i wewnętrzny. Mimo że środki pochodzą z zewnątrz, to od kapitału ludzkiego i zdolności organizacyjnych regionu zależy, jak wysokie dotacje w ramach wykreowanych projektów uda się pozyskać samorządom, przedsiębiorcom, rolnikom, instytucjom państwowym, organizacjom pozarządowym i innym beneficjentom. Każde państwo członkowskie Unii Europejskiej samo kreuje programy, w ramach których można pozyskiwać dotacje. Dodatkowo budżet państwa i budżety regionów muszą wносить środki własne, których uruchomienie jest konieczne do realizowania każdego programu.

Środki pomocowe programów Unii Europejskiej realizowane są w ramach trzech polityk: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybołówstwa. Środki dostępne w ramach poszczególnych polityk różnią się od siebie i skierowane są do różnego rodzaju beneficjentów. Największe środki polskie instytucje rządowe, samorządy, przedsiębiorstwa i organizacje otrzymują w ramach polityki spójności. Celem tej polityki jest doprowadzenie do konwergencji rozwojowej krajów i regionów Unii. Założenia polityki spójności zostały opracowane na podstawie koncepcji rozwoju endogenicznego, a samą politykę zwykle się nazywać endogeniczną polityką rozwoju regionalnego [Molle, Cappellin 1988; Amin, Thrift 1992]. Nową koncepcję wprowadzono z powodu niezadowalających efektów wcześniejszej polityki regionalnej w zakresie spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej. Porzucono koncepcję interwencji sektorowych na rzecz wyznaczenia obszarów funkcjonalnych i inicjowania w nich zintegrowanych projektów rozwojowych. Polityka Spójności Unii Europejskiej finansowana jest przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności. W przypadku dwóch pierwszych funduszy środki kierowane są do regionów, w przypadku trzeciego funduszu środki rozdysponowywane są z poziomu kraju.

Druga, istotna z punktu widzenia polskich beneficjentów polityka Unii Europejskiej to wspólna polityka rolna. Finansowana jest ona z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz systemu dopłat bezpośrednich. Znacznie mniejsze środki trafiają do Polski w związku z realizacją wspólnej polityki rybołówstwa finansowanej z Europejskiego Funduszu Rybackiego. Polityka ta, której celem jest zarządzanie wspólnymi zasobami, umożliwia wszystkim europejskim flotom równy dostęp do wód i łowisk UE, a rybakom umożliwia pracę w warunkach uczciwej konkurencji [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp_pl].

Od czasu wstąpienia do Unii Europejskiej, interwencjonizm prowadzony w ramach europejskich polityk publicznych stanowi istotny bodziec rozwoju regionalnego Polski. W wyniku konieczności dostosowania polityki regionalnej w Polsce do unijnych standardów, wykonano w tym zakresie ogromny postęp. Ciągłe poprawiana jest sprawność organizacyjna instytucji dystrybuujących, sprawdzających i oceniających oddziaływanie dotacji na rozwój regionalny. Podobne zmiany nastąpiły w skuteczności wnioskowania o pomoc, zarówno na obszarach miejskich, podmiejskich, jak i wiejskich. Inwestycje wykorzystujące dotacje z Unii Europejskiej są liczne, widoczne i pożądane.

Współczesne uwarunkowania w postaci m.in. globalizacji i integracji gospodarczej prowadzą do zmian w charakterze czynników wpływających na rozwój regionalny. Coraz częściej mówi się o znaczeniu czynników wewnętrznych – zasobów endogenicznych regionu – oraz raczej ich wymiarze jakościowym niż ilościowym [Churski *et al.* 2017]. Według Szlachty [2017], procesy konwergencji w obrębie UE i w regionach Polski są zagrożone. Żeby uniknąć „pułapki średniego rozwoju”, trzeba lepiej wy-

korzystać istniejący w regionach kapitał terytorialny. Wiąże się to z zaplanowaniem narzędzi integrujących politykę miejską z polityką rozwoju obszarów wiejskich. Procesy rozwoju powinny być trwałe i odporne na zagrożenia płynące ze zmian globalnej gospodarki. Można to osiągnąć przez odpowiednio dobrane i finansowane inteligentne specjalizacje regionów [Dziemianowicz 2014]. Specjalizacje regionów stanowią szansę na wzrost konkurencyjności w odniesieniu ponadregionalnym. Z kolei kooperacja między regionami o różnych specjalizacjach pozwala na rozwój i większą konkurencyjność także regionów o niższej dynamice rozwoju [Camagni, Capello 2013].