

Danuta Makulska

12. Governance w funkcjonowaniu administracji publicznej

Streszczenie

W czasie ostatnich dwu dekad następowała stopniowa regionalizacja gospodarki, zjawisko to łączyło się z decentralizacją władzy publicznej. Z procesami decentralizacji powiązana była reforma samorządu terytorialnego oraz sfery finansów publicznych. Z decentralizacją łączy się zwiększenie kompetencji szczebla regionalnego i lokalnego.

Wraz z decentralizacją samorząd uzyskał prawa i obowiązki odnoszące się do wspierania rozwoju na danym obszarze. Kluczowe znaczenie ma podnoszenie konkurencyjności regionu. Pomocne w tych działaniach są strategie rozwoju opracowane przez samorządy poszczególnych szczebli. Zakłada się w nich między innymi rozwój przedsiębiorczości, poprawę warunków życia mieszkańców. Działalność poszczególnych szczebli władzy musi opierać się na wzajemnej współpracy zgodnie z zasadą subsydiarności. Szczebel centralny decyduje o kształtowaniu makroekonomicznych warunków rozwoju. Zasadnicze znaczenie ma kształtowanie się popytu, które z kolei warunkuje procesy inwestycyjne. Prowadzenie działalności inwestycyjnej powiązane jest z występowaniem ryzyka, którego skalę można zmniejszyć stosując odpowiednie regulacje prawne. Drugim bardzo istotnym czynnikiem decydującym o rozwoju jest stan finansów publicznych determinujących poziom inwestycji rządowych i samorządowych. Ponadto sprzedaż papierów skarbowych i pozyskiwanie środków z tego źródła jednocześnie uniemożliwia skorzystanie z tych środków przez podmioty gospodarcze. Jednocześnie znaczny deficyt budżetowy nie pozwala na obniżenie podatków obciążających przedsiębiorstwa. Zachodzące zmiany związane z modernizacją gospodarki wymuszają nową politykę w odniesieniu do rynku pracy tworząc popyt na wysoko wykwalifikowane kadry i zmniejszając zapotrzebowanie na nisko wykwalifikowanych pracowników. Wsparcie rozwoju ma również miejsce ze strony Unii Europejskiej. Na przykład Rada Ministrów przyjęła Krajowy Program Reform powiązany z realizacją strategii *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, decentralizacja, regionalizacja, samorząd terytorialny

Governance in the public administration functioning

Summary

In the last two decades economic regionalization has been progressing. The phenomenon was accompanied by decentralization of public authority. Decentralization processes were associated with reform of territorial self-government and public finances. Decentralization results in increase in power of regional and local authorities.

As a result of decentralization, local government bodies have been conferred rights and obligations with regard to encouragement of development in a given region. Increasing the competitiveness of each region is of crucial importance. Development strategies adopted by self-government authorities at each and every level shall be useful in such actions. They include i.a. development of entrepreneurship and improvement of the living standard of the local population.

The principle of subsidiarity assumes that there must be mutual cooperation between specific authority levels. The central government is decisive for the shape of macroeconomic development conditions. Most significance must be given to demand, which, in its turn, impacts investment processes. Investment activities involve risk which can be reduced if respective legal regulations are applied. Another highly important development determinant is the condition of public finances, crucial for the scale of investments undertaken by the central government and self-government authorities. In addition, the sale of treasury bonds and the assets acquired this way prevent economic entities from benefiting from those assets. At the same time, a significant budget deficit does not allow to decrease taxes which encumber companies. The economy modernization compels a new job market policy by creating demand for highly skilled specialists while fewer and fewer low-skilled employees are needed. Development is also supported by the European Union institutions. For example the Council of Ministers adopted the National Reform Programme which involves the implementation of the strategy *Europe 2020 – Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.

Key words: regional development, decentralization, regionalization, local government

Wstęp

Postępująca decentralizacja władzy publicznej związana jest z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i sferą finansów publicznych. Dotyczy zakresu zadań i kompetencji administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz innych

podmiotów prowadzących działalność w zakresie administracji publicznej. Decentralizacja w najprostszym rozumieniu jest to przekazywanie zadań i kompetencji ze sfery administracji rządowej do samorządu terytorialnego. Decentralizacja łączy się z prawnym zapewnieniem organom niższych szczebli w strukturze organizacyjnej względnej samodzielności w stosunku do organów wyższych. Realizowana jest przez zdefiniowanie możliwości i sposobów ingerowania organów nadrzędnych w funkcjonowanie niższych szczebli.

Zjawiska te są połączone z nowym sposobem koordynacji i sprawowania władzy, który nazwano *governance*. Jest to nowy styl zarządzania, który opiera się na koordynacji działań oraz sposobie postępowania podmiotów w środowisku regionalnym. Definiowany jest jako demokratyczny, zorganizowany system kierowania i przewodnictwa, w którym obywatele aktywnie i zbiorowo biorą udział w działaniach na poziomie lokalnym. *Governance* w funkcjonowaniu administracji publicznej oznacza proces zarządzania społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego. *Public governance* widzi obywateli oraz grupy jako podmioty zainteresowane działaniami władz publicznych. Zjawiska te powiązane są również z nowym paradygmatem związanym z kształtowaniem nowej polityki rozwoju regionalnego. Paradygmat ten bliski jest podejściu instytucjonalnemu, w którym poza czynnikami ekonomicznymi uwzględniane są instytucje i postawy.¹

Istotną rolę przy kreowaniu rozwoju odgrywają takie czynniki jak wiedza i postawa pracowników urzędów i przedstawicieli społeczności lokalnej. Pracownicy samorządowi są zasobem wyposażonym w wiedzę i doświadczenie praktyczne, mogą wpływać na poziom innowacji w regionie. Budowaniu takich postaw może sprzyjać system kształcenia. Kształtowanie odpowiednich postaw indywidualnych pracowników władz samorządowych oraz właściwego podejścia do zadań wzajemnie na siebie oddziałuje. Ponadto ma charakter złożonego procesu.

1. Uwarunkowania rozwoju wynikające ze struktury władzy w Polsce

Po 1989 roku ukształtował się zdecentralizowany model zarządzania państwem, w którym ustalono zakres samodzielności samorządu terytorialnego. W 1990 roku nastąpiła reaktywacja samorządu terytorialnego na szczeblu gmin. W drugim etapie samorząd terytorialny został rozszerzony na szczebel powiatowy i wojewódzki. W końcowym efekcie zmian ukształtowany został samorząd na szczeblach gminnym,

¹ *Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, Unia Europejska, Opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów, Bruksela 2009.

powiatowym i wojewódzkim. Jednostki samorządu terytorialnego powstały w wyniku podziału administracji publicznej. W ramach funkcjonowania współczesnego państwa organy administracji rządowej wpływają na kształt polityki społeczno-ekonomicznej prowadzonej na szczeblu samorządowym. Dotyczy to zwłaszcza głównych celów polityki. W rzeczywistości gospodarczej występuje potrzeba koordynowania zakresu polityki na różnych szczeblach z polityką gospodarczą państwa.

W ramach procesów związanych z decentralizacją samorząd uzyskał uprawnienia do realizacji polityki rozwoju regionalnego i lokalnego. Polityka ta powinna koncentrować się na wykorzystaniu specyficznego środowiska naturalnego i kulturowego, jakie występuje na danym obszarze. Działania te wymagają współpracy z innymi jednostkami samorządowymi, jak również z sektorem prywatnym.

W odniesieniu do prowadzenia polityki rozwoju kluczowe znaczenie ma ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju². Zgodnie z ustawą za prowadzenie promocji przedsiębiorczości na szczeblu lokalnym odpowiada samorząd powiatowy i gminny, na szczeblu regionalnym samorząd województwa, zaś w skali kraju Rada Ministrów. W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej podkreślono rolę władz samorządowych w odniesieniu do przedsiębiorców. Działania podejmowane przez władze samorządowe powinny być prowadzone w długim horyzoncie czasu, a nadrzędnym celem jednostki samorządu terytorialnego powinno być podniesienie konkurencyjności danego regionu.

W strategiach lokalnych opracowywanych przez samorządy województw, gmin i powiatów stanowiących instrument polityki rozwoju regionalnego znajdują się cele związane z pobudzaniem przedsiębiorczości oraz z rozwojem regionu i jednoczesną poprawą poziomu życia mieszkańców. Zadaniem władzy lokalnej jest sprawowanie funkcji administracji publicznej. Zadania administracji publicznej są traktowane jako własne, wynikają z potrzeb mieszkańców danego terytorium, a ich zaspokojenie przekracza możliwości poszczególnych jednostek. Samorząd może tworzyć w ramach upoważnień ustawowych normy powszechnie obowiązujące na obszarze jednostki samorządu terytorialnego (stanowienie aktów prawa miejscowego).

Do zadań władzy lokalnej w ogólnym ujęciu należą: opracowanie i realizacja planów strategicznych, pobudzanie innowacyjności i kreatywności przedsiębiorstw, stymulowanie uczenia się organizacji, pomoc w rozwoju pracowników, tworzeniu spójnej kultury organizacyjnej oraz konieczność dbania o środowisko naturalne. Pomocne w tych działaniach mogą być regionalne systemy innowacji, w ramach

² Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006, nr 227, poz. 1658 z późniejszymi zmianami.

których powstają sieci kooperujących firm, instytucji publicznych, finansowych, społecznych i naukowych. Wystąpienie współpracy w ramach tych podmiotów stwarza powiązania w społecznościach lokalnych i tworzy płaszczyznę współpracy z otoczeniem instytucjonalnym. Powstanie takich warunków może sprzyjać pobudzeniu dyfuzji innowacji, co może z kolei przyczynić się do wzrostu konkurencyjności regionu. Stworzenie sprzyjającego klimatu dla tworzenia nowych przedsiębiorstw, jak też do wzmocnienia ich pozycji konkurencyjnej może nastąpić dzięki wsparciu za pomocą odpowiednich instrumentów np. finansowych, prawno-podatkowych, promocyjno-organizacyjnych czy informacyjno-szkoleniowych.³

Wsparcie w zakresie instrumentów finansowych polega między innymi na pomocy i pośrednictwie w zaciąganiu preferencyjnych pożyczek czy kredytów. Możliwa jest też pomoc poprzez udzielenie, pośredniczenie czy wsparcie przedsiębiorstw w uzyskaniu poręczenia kredytu (pożyczki). W przypadku gmin możliwe jest dofinansowanie przedsięwzięć firm w których gmina posiada udziały. Może również współfinansować przedsięwzięcia realizowane z udziałem przedsiębiorstw lokalnych oraz dotować organizacje wspierające przedsiębiorczość. Do instrumentów prawno-podatkowych w ramach których może być realizowana pomoc zalicza się udzielanie informacji, pośredniczenie w formalnościach niezbędnych do uzyskania ulgi w podatkach lokalnych np. gruntowych, od nieruchomości czy od środków transportu. Pracownicy urzędów mogą udzielać pomocy przy ubieganiu się o skorzystanie z ulgi w podatkach leżącej w gestii innych organów. Pomoc może też polegać na udzielaniu porad prawno-podatkowych. Do narzędzi promocyjno-organizacyjnych należy udzielanie bezpośredniego wsparcia lub pomoc w uzyskaniu i wdrożeniu innowacji produktowych, marketingowych czy dotyczących organizacji i zarządzania. Pomoc może dotyczyć ułatwienia kontaktów z potencjalnymi dostawcami czy też zawierania samych kontraktów. Ponadto instytucje samorządowe mogą udzielać pomocy przy uczestniczeniu w misjach gospodarczych, targach, konkursach lub innych imprezach dotyczących działań promocyjnych. Instrumenty informacyjno-szkoleniowe prowadzą się do organizowania szkoleń, kursów lub innych form pomocy w zdobywaniu wiedzy i kształtowaniu postaw proinnowacyjnych wśród przedsiębiorców. Wśród działań tego typu znajdują się również informacje udzielane na temat rynków zbytu, potencjalnych kontrahentów oraz pomoc w uzyskiwaniu informacji z innych źródeł.

³ *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 219.

Władza lokalna może pośrednio stymulować rozwój poprzez przyciąganie zewnętrznych inwestycji, programów i dotacji, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, rozwijanie zamówień publicznych skierowanych do lokalnych wykonawców i dostawców, rozwijanie przedsięwzięć angażujących kapitał publiczny i prywatny, czy oddziaływanie na mieszkańców w celu zwiększenia umiejętności samodzielnego rozwiązywania problemów. O zastosowaniu konkretnego instrumentu przesądza objęcie danego regionu celem polityki regionalnej Unii Europejskiej, jak też zawartość programów operacyjnych opracowanych przez państwo członkowskie i jego regiony.

2. Oddziaływanie szczebla centralnego na rozwój regionalny

Wspieranie rozwoju gospodarczego prowadzone jest przez rząd oraz jednostki samorządów terytorialnych. Polityka rządu może mieć charakter regulacyjny, wspierający lub partycypacyjny. Niezbędne jest wzajemne współdziałanie poszczególnych szczebli władzy. Zgodnie z zasadą subsydiarności poszczególne poziomy władzy powinny posiadać swoje własne koncepcje rozwoju i możliwość ich realizacji. Kluczowe znaczenie w działaniach rządu ma kształtowanie warunków rozwoju gospodarczego w ujęciu makroekonomicznym.

Zasadniczą rolę w rozwoju spełnienia popyt, może on wynikać z uwarunkowań wewnętrznych lub zewnętrznych. Popyt wewnętrzny związany jest z popytem konsumpcyjnym, zależy od wzrostu zatrudnienia oraz wielkości płac. Na popyt inwestycyjny w przypadku przedsiębiorstw wpływa sytuacja ekonomiczna firm, spodziewana koniunktura gospodarcza oraz dostępność kredytów. W przypadku popytu zewnętrznego kluczowe znaczenie ma sytuacja gospodarcza występująca u partnerów gospodarczych. Jednak utrzymująca się wysoka dynamika importu może neutralizować efekty związane z eksportem.

Na obroty w handlu zagranicznym ma wpływ kurs walutowy, teoretycznie w krótkim okresie pozytywne efekty może przynieść deprecjacja. W ogólnym ujęciu wsparcie eksportu odbywa się w dwu płaszczyznach: poprzez wdrażanie konkretnych instrumentów oraz poprzez promocję polskiej gospodarki jako kraju. Pierwsza płaszczyzna opiera się na programach operacyjnych i bazuje na środkach z funduszy europejskich oraz dofinansowaniu z budżetu centralnego branżowych projektów promocyjnych oraz kosztów uzyskania certyfikatów eksportowych. W ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 działanie 6.1 *Paszport do eksportu* przeznaczono wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw na zwiększenie eksportu w całkowitej sprzedaży, zintensyfikowanie powiązań

z partnerami zagranicznymi czy zwiększenie rozpoznawalności marek. W Ministerstwie Gospodarki jest realizowany projekt systemowy *Wsparcie dla sieci centrów obsługi inwestorów i eksporterów*, którego celem jest wzrost poziomu umiędzynarodowienia polskich firm. Zmiana sytuacji ma zostać osiągnięta za pomocą ułatwienia firmom dostępu do kompleksowych, wysokiej jakości i nieodpłatnych usług informacyjnych niezbędnych do planowania, organizowania i realizacji eksportu. Projekt ten ma również na celu zwiększenie poziomu zagranicznych inwestycji za pomocą ułatwienia dostępu potencjalnym inwestorom zagranicznym do informacji o warunkach podejmowania działalności gospodarczej w Polsce. Ma on również informować o instrumentach wsparcia rozwoju przedsiębiorczości oraz o zachętach inwestycyjnych. Realizacją tego instrumentu zajmuje się krajowa sieć Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów funkcjonujących w strukturach Urzędów Marszałkowskich. Innym instrumentem jest projekt systemowy *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych* realizowany w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Ma on na celu poprawę wizerunku polskiej gospodarki oraz ułatwienie dostępu do informacji o Polsce, jak też inicjowanie nawiązywania kontaktów gospodarczych. Poza wymienionymi działaniami dostępna jest też baza internetowa informacji eksportowej.

Na kształtowanie popytu i jego perspektywy wpływają inwestycje, które bardzo silnie powiązane są z występowaniem ryzyka. Procesy inwestycyjne podejmowane w przedsiębiorstwach oddziałują na rozwój gospodarczy, a zwłaszcza na przyszłość firm oraz ich pozycję konkurencyjną. Inwestycje są związane z funkcjonowaniem otoczenia działalności gospodarczej. Do zadań rządu należy dokonywanie inwestycji infrastrukturalnych, ostatnio są to przedsięwzięcia podejmowane w ramach *Programu budowy dróg krajowych na lata 2011-2015*, *Narodowego programu budowy dróg lokalnych* oraz inwestycji związanych z organizacją Mistrzostw Europy w piłce nożnej. Zanotowano szybki wzrost inwestycji publicznych w tej dziedzinie. Infrastruktura transportowa i komunikacyjna jest warunkiem rozwoju gospodarczego danego obszaru, podobnie jak swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, czy przejrzysty system podatkowy.

W ramach ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej, w tym innowacyjnej, wprowadzana jest reforma prawa dotycząca *Pakietu na rzecz przedsiębiorczości*. Głównym celem reformy jest uproszczenie i deregulacja w prawie gospodarczym. Zmiany dotyczą między innymi możliwości zawieszenia działalności gospodarczej, funkcjonowania „jednego okienka”, ograniczenia i uproszczenia kontroli w firmach, uproszczenia formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, zwiększenia uprawnień

przedsiębiorców wobec administracji publicznej, wprowadzenia domniemania uczciwości podatnika. W ramach tej reformy założono również ograniczenie liczby koncesji, zezwoleń, licencji, zgód wydawanych przez administrację oraz ograniczenie zbędnych obowiązków nałożonych na przedsiębiorców, jak też likwidację barier administracyjnych istniejących w przepisach prawa. Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Rządowym Centrum Legislacji i Kancelarią Prezesa Rady Ministrów przygotowało projekt Programu *Lepsze Regulacje* na lata 2012-2015. Projekt Programu zawiera rozwiązania systemowe i organizacyjne służące poprawie jakości nowotworzonego, jak również obowiązującego prawa, stanowiąc polski odpowiednik inicjatywy Komisji Europejskiej *Smart Regulation*. Istotną rolę w poprawianiu regulacji prawnych mają konsultacje społeczne zarówno na etapie opiniowania aktów prawnych, jak też ich założeń. Podmiotem odpowiadającym za konsultacje społeczne jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Sytuacja w finansach publicznych decyduje o wielkości deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Głównym zadaniem rządu jest ograniczenie zwiększenia zadłużenia oraz ustabilizowanie deficytu strukturalnego na poziomie średniookresowego celu budżetowego. Wyzwania polityki fiskalnej koncentrują się na możliwości elastycznego kształtowania wydatków, wzroście udziału wydatków o charakterze prorozwojowym, przy zapewnieniu stabilnych dochodów budżetowych. Sytuacja w tym zakresie jest istotna dla sektora przedsiębiorstw nie tylko z punktu widzenia tworzenia zrównoważonego i trwałego otoczenia makroekonomicznego, ale związana jest również z rosnącymi potrzebami pożyczkowymi państwa. Konieczność finansowania zadłużenia publicznego wiąże się z pozyskiwaniem przez państwo środków z sektora finansowego poprzez zwiększenie sprzedaży papierów skarbowych. Ogranicza to możliwość skorzystania z tych środków przez podmioty gospodarcze. Z kolei zmniejszenie obciążeń podatkowych przedsiębiorstw prowadziłoby do ograniczenia wpływów do budżetu. Struktura wydatków budżetowych określa wielkość deficytu budżetu państwa. Zasadniczą wielkość stanowią wydatki zdeterminowane, związane z obsługą długu publicznego, subwencjami dla jednostek samorządu terytorialnego czy funduszami celowymi (ZUS, KRUS). W związku z tymi wydatkami rząd może przeznaczać ograniczoną ilość środków na inwestycje infrastrukturalne, badania i rozwój, aktywne formy wspierania rynku pracy czy poprawę funkcjonowania służb publicznych.⁴

⁴ K. Rybiński, *Polska wobec wyzwań XXI wieku*, w: *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*, red. A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2009, s. 79.

Gospodarka polska podlega procesom modernizacyjnym i restrukturyzacyjnym, które powodują zmiany struktury popytu na pracę. W nowych przedsiębiorstwach wymagane są inne kwalifikacje od pracowników niż w likwidowanych firmach. Postęp technologiczny i zmiany na rynku pracy wymagają ciągłego uczenia się i przekwalifikowywania, co z kolei pociąga za sobą niezbędne zmiany w systemie edukacji i kształcenia. W Polsce występuje nadwyżka pracowników o niskich kwalifikacjach. Niedopasowana struktura związana jest również z niską mobilnością siły roboczej, co związane jest głównie z rynkiem nieruchomości. Wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64 lata osiągnął poziom 64,8 % w 2011 roku. W strategii Europa 2020 założono poziom zatrudnienia w 2020 r. na 71%, a dla UE-27 75%.

Koszty pracy znajdują się nadal na stosunkowo niskim poziomie, związane jest to ze względnie niskim poziomem zarobków na tle państw Unii. Stanowiły tym samym do niedawna jedną z przewag konkurencyjnych Polski. Widać to było w napływie inwestycji zagranicznych do sektorów pracochłonnych, gdzie koszty pracy stanowiły istotną pozycję. Wraz z postępującą globalizacją następuje przepływ kapitału do krajów charakteryzujących się niższymi niż Polska kosztami pracy. Jednak w Polsce pojawiają się nowe inwestycje związane z sektorem usług np. nowoczesne centra usług dla biznesu. Zagraniczni inwestorzy przystępują do budowy w Polsce centrów badawczo-rozwojowych, dla których zasadnicze znaczenie ma jakość kapitału ludzkiego. Korzystnym zjawiskiem na rynku pracy jest wzrost wydajności pracy wyższy od średniej dla UE. Połączenie wzrostu wydajności pracy i niskiej dynamiki wynagrodzeń umożliwiło przedsiębiorcom utrzymanie korzystnej pozycji konkurencyjnej.

Kolejnym istotnym czynnikiem decydującym o rozwoju jest stabilność cen oraz zależny od niej koszt pozyskania kapitału. Uwarunkowania te decydują o poziomie produkcji, zatrudnienia i następnie o wysokości nakładów inwestycyjnych. Na poziom inflacji wpływają dwa główne czynniki. Czynniki wewnętrzny jest uwarunkowany głównie polityką monetarną przyjętą przez rząd, a jednym z dodatkowych czynników jest niska presja wywierana na poziom płac. Czynniki zewnętrzny uzależniony jest od wymiany z zagranicą; zasadnicze znaczenie mają tu zmiany cen żywności oraz nośników energii. Koszt pozyskania kapitału zależy pośrednio od ustalonej przez bank centralny stopy procentowej, która wpływa na wysokość oprocentowania kredytów i depozytów w bankach komercyjnych.

Innym czynnikiem decydującym o konkurencyjności jest innowacyjność gospodarki. Jednym z jej mierników jest wskaźnik dotyczący liczby zgłoszeń

krajowych wynalazków. W Polsce głównymi podmiotami zgłaszającymi wynalazki są szkoły wyższe, jednostki naukowe PAN, instytuty badawcze, osoby fizyczne oraz podmioty gospodarcze. U Unii Europejskiej poziom innowacyjności mierzony jest wskaźnikiem Innovation Union Scoreboard. Polska została zakwalifikowana do grupy umiarkowanych innowatorów. W zakresie innowacyjności osiągnęła poziom lepszy niż średnia dla UE-27. Wspieranie innowacyjności odbywa się głównie za pomocą Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Skierowany jest on do przedsiębiorców (w tym do małych i średnich), instytucji wspierających powstawanie innowacyjnych przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu oraz ich sieci.⁵ Celem programu jest rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa. Wsparcie polega głównie na inwestycjach w wyniku których powstają nowe lub ulepszone produkty. W ramach programu przedsiębiorcy mogą uzyskać dofinansowanie realizacji projektów celowych obejmujących badania przemysłowe, prace rozwojowe oraz wdrażanie wyników badań.⁶

Przedsiębiorcy mogą liczyć również na wsparcie finansowe w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Jest to pomoc oparta na zwrotnych instrumentach finansowych. Bank Gospodarstwa Krajowego jest odpowiedzialny za przekazywanie środków zainteresowanym podmiotom np. mikroprzedsiębiorstwom. Poza wsparciem finansowym w programie przewidziano pomoc doradczą. Poza wyżej wymienionymi programami pomoc można uzyskać w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Przeznaczona jest ona dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Celem programu jest wsparcie przedsiębiorczości i jednocześnie wzmocnienie poziomu konkurencyjności przedsiębiorstw, wzrost potencjału ekonomicznego i innowacyjnego oraz zwiększenie zatrudnienia.

Istotne znaczenie ma polityka rządu wobec innowacji, która może być prowadzona zarówno od strony podażowej, jak i popytowej. Oddziaływanie na stronę podażową może dotyczyć bezpośredniego uczestnictwa państwa poprzez prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej lub pośrednio przez oddziaływanie na otoczenie. Od strony popytowej polityka innowacyjna rządu może polegać na bezpośrednim lub pośrednim kształtowaniu rynków krajowych. Wsparcie innowacyjnych przedsięwzięć

⁵ B. Sieniewska, K. Ziolo, *Pozyskiwanie innowacji w przedsiębiorstwie*, w: „Zarządzanie rozwojem przedsiębiorstw i instytucji”, Tom I, Kraków, 2010, s. 65.

⁶ S. Ciok, *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej*, w: *Endo- i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji*, red. H. Dobrowolska-Kaniewska, E. Korejwo, Urząd Marszałkowski, Wrocław 2009, s. 133.

z budżetu centralnego jest realizowane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Jednym z przedsięwzięć jest program *Bon na innowacje*, którego celem jest pobudzenie kontaktów między przedsiębiorcami i sferą nauki. W celu zachęcenia przedsiębiorców do brania udziału w międzynarodowych projektach innowacyjnych wprowadzono program *Wsparcie na uzyskanie grantu*. Ponadto program ma zachęcać przedsiębiorców do współpracy ze środowiskiem naukowym. Przedsiębiorcy mogą też korzystać z usług sieci europejskiej Enterprise Europe Network finansowanej częściowo z wspólnotowego *Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji*. Pomoc jest udzielana za pomocą punktów kontaktowych.

Innym instrumentem wspierającym rozwój na szczeblu centralnym jest zdobycie przez podmiot gospodarczy statusu centrum badawczo-rozwojowego. Celem tego narzędzia jest rozwój prywatnego sektora badawczo-rozwojowego oraz wzrost prywatnych nakładów na sektor badawczo-rozwojowy i wzrost podaży usług z tej sfery. Zdobycie statusu centrum badawczo-rozwojowego łączy się ze zwolnieniem z podatku od nieruchomości wykorzystywanych do prowadzeniem badań. Druga ulga podatkowa jest związana z zakupem nowej technologii. Z tego instrumentu może skorzystać każdy przedsiębiorca, ale nowa technologia musi być wykorzystywana zgodnie ze statutową działalnością podatnika.

Wprowadzenie reform strukturalnych związane jest ze zjawiskami kryzysowymi w gospodarce. Również w ramach Unii Europejskiej podjęto odpowiednie działania, Rada Europejska przyjęła strategię *Europa 2020 - Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, w której podkreślona została potrzeba wspólnego działania państw członkowskich na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrażania reform umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństw czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów. W celu osiągnięcia powyższych założeń zaproponowano trzy podstawowe, wzajemnie wzmacniające się priorytety: wzrost inteligentny, wzrost zrównoważony oraz wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu.

Podjęto działania polegające na realizacji strategii *Europa 2020*. Rada Ministrów przyjęła *Krajowy Program Reform* odnoszący się do realizacji strategii *Europa 2020*. W kolejnym roku Rada Ministrów zatwierdziła dokument *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020. Aktualizacja 2012/2013”*. Zasadnicza część przygotowania *Aktualizacji 2012/2013* polegała na weryfikacji listy działań oraz wskazaniu zadań do realizacji w ramach tych działań w latach 2012-2013. Przy

weryfikacji listy działań kierowano się doświadczeniami z pierwszego roku wdrażania KPR, w tym postępowaniem w realizacji poszczególnych zadań oraz podjętymi w ciągu tego okresu decyzjami i wyborami politycznymi.⁷

Wprowadzenie gospodarki na ścieżkę rozwoju wymaga odpowiednich źródeł finansowania. W polskiej rzeczywistości finansowanie działalności innowacyjnej, przyjętej za priorytet strategii Europa 2020, odbywa się głównie ze środków własnych przedsiębiorstw. Inwestycje tego typu łączą się z większym ryzykiem. Ryzyko łączy się z nieznanym horyzontem czasowym i niepewnością co do stopy zwrotu. Dostęp do środków zewnętrznych jest niezwykle istotny w takim przypadku. Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do funduszy private equity oraz venture capital. Fundusze te obejmują różne rodzaje inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym i nastawione są na ponadprzeciętne zyski związane z podwyższonym ryzykiem. Poszukują inwestycji o dużym potencjale rozwojowym, zwłaszcza w sektorze nowych technologii. Działalność tych funduszy przypomina inwestycje strategiczne i połączona jest z udziałem we własności i zarządzie przedsiębiorstwa. W przypadku Polski występują obawy przed utratą kontroli nad przedsiębiorstwem w wyniku współpracy z funduszami. Działanie 3.1 *Inicjowanie działalności innowacyjnej* Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka służy zwiększeniu popytu na wcześniej omówione fundusze. Pomoc w ramach tego działania dotyczy dotacji na inkubację oraz inwestycji w nowo utworzone przedsiębiorstwa. W fundusze venture capital inwestuje Krajowy Fundusz Kapitałowy, którego udziałowcem jest Bank Gospodarstwa Krajowego. Fundusze venture capital udzielają wsparcia małym i średnim innowacyjnym przedsiębiorstwom prowadzącym działalność badawczo-rozwojową oraz przedsiębiorstwom o wysokim potencjale rozwoju. Krajowy Fundusz Kapitałowy uzyskuje środki z budżetu państwa oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Ponadto jest on beneficjentem Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, którego celem jest poprawa dostępności kapitału właścicielskiego dla małych i średnich przedsiębiorstw w województwach lubelskim, małopolskim, podkarpackim i świętokrzyskim.

Pomoc publiczna jest udzielana również w formie dotacji, co jest szczególnie istotne ze względu na wzrost pomocy współfinansowanej z funduszy europejskich. Pomoc ta jest udzielana w formie dotacji lub refundacji zwłaszcza przez marszałków województw w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz przez prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach Programu Operacyjnego

⁷ A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 126.

Innowacyjna Gospodarka. Znaczna pomoc jest też udzielana w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko przez Ministra Gospodarki. Wśród form pomocy przeważają bezpośrednie wydatki. Rozpatrując pomoc publiczną w horyzontalnym ujęciu największa jej część przypada na zatrudnienie, ochronę środowiska oraz prace badawczo-rozwojowe. Pomoc regionalna stanowi ponad 50% udzielanej pomocy i jest głównie udzielana na wsparcie nowych inwestycji.

Fundusze unijne nie tylko przyczyniły się do zwiększenia aktywności i konkurencyjności polskiej gospodarki, ale stały się instrumentem chroniącym przed skutkami kryzysu. W latach 2007-2013 funkcjonują fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny) oraz Fundusz Spójności. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia zawarto cele działań. Jako główny cel strategiczny przyjęto tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski. Jednym z głównych instrumentów w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia jest Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, którego środki w większości są przeznaczane na badania i rozwój, innowacje, technologie informacyjne i komunikacyjne. Kolejnym programem jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki, który ma poprawić potencjał kapitału ludzkiego za pomocą specjalistycznych szkoleń i usług doradczych. W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko następuje rozbudowa infrastruktury technicznej, ochrona i poprawa stanu środowiska. Podejmowane są działania związane z zachowaniem tożsamości kulturowej i rozwijaniem spójności terytorialnej.

Regionalne Programy Operacyjne zostały wykorzystane do realizacji priorytetów zawartych w strategiach rozwoju województw. W ramach tych programów za główne cele uznano rozwój regionu lub poprawę jego konkurencyjności. Założono bezpośrednią pomoc finansową na inwestycje dla przedsiębiorstw, udział w targach, wystawach oraz wsparcie instytucji otoczenia biznesu. Regionalne Programy Operacyjne stanowią poważne źródło wsparcia przedsiębiorstw zarówno regionalnych, jak i lokalnych.

Dla obszaru Polski Wschodniej (województw: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego) zastosowano specjalny instrument Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, którego celem jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wyznaczono szereg celów szczegółowych dotyczących stymulowania rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, zwiększenia

dostępu do Internetu szerokopasmowego, rozwoju wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich, poprawy dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych, zwiększenia zrównoważonej turystyki w gospodarczym rozwoju makroregionu oraz optymalizację procesu wdrażania programu. W ramach Programu możliwe jest współfinansowanie budowy i rozbudowy parków przemysłowych, technologicznych, kompleksowe uzbrojenie i przygotowanie terenu pod inwestycje produkcyjne, tworzenie sieci współpracy dotyczącej innowacyjnej działalności gospodarczej za pomocą rozwoju i tworzenia nowych inicjatyw klastrowych.⁸

Poza funduszami strukturalnymi rozwój w Polsce wspierany jest w ramach 7. Programu Ramowego, Programu Ramowego na Rzecz Konkurencyjności i Innowacji, programów Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego. Rozwój obszarów wiejskich i modernizacja polskiego rolnictwa odbywa się w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Działania tego programu określono w ramach czterech osi: poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz oś leader.

Rozwój na poziomie krajowym wspiera Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. Bank ten oferuje pomoc w postaci poręczeń i gwarancji spłat kredytów oraz wsparcie dla istniejących i nowopowstających regionalnych i lokalnych funduszy doręczeniowych w postaci udziałów kapitałowych oraz poręczeń. Na poziomie regionalnym partnerem dla rządu są instytucje samorządowe. Urzędy Marszałkowskie pełnią funkcję opiniodawczą w odniesieniu do działań na szczeblu krajowym. Odpowiadają za formułowanie strategii i programów rozwoju regionalnego, jak też za wdrażanie działań na poziomie operacyjnym.

Kluczowa rola wśród instytucji wspierających rozwój przypada Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, która zajmuje się wspieraniem działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej firm oraz realizuje programy rozwoju przedsiębiorczości. Ponadto Agencja jest odpowiedzialna za wdrażanie wybranych działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych, udziela wsparcia finansowego, szkoleniowo-doradczego oraz prowadzi działalność informacyjno-promocyjną. We

⁸ M. Gorynia, B. Jankowska, *Klasy a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2008, s. 25.

wdrażaniu instrumentów wsparcia szczególną rolę odgrywa Krajowy System Usług koordynowany przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Organizacje te świadczą usługi dla przedsiębiorców i osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej. W skład Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw wchodzi Punkty Konsultacyjne, ośrodki Enterprise Europe Network, Krajowa Sieć Innowacji oraz fundusze pożyczkowe i poręczeniowe.

3. Zadania samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju regionalnego

W przypadku społeczności lokalnej występuje szczególny stosunek do zamieszkałego obszaru. Więzy jakie łączą członków społeczności wywodzą się z chęci rozwiązywania wspólnych problemów. W procesie rozwoju gmina ma bardzo istotne zadanie, gdyż może być źródłem oddolnych inicjatyw. Wpływ społeczności lokalnej na rozwój przebiega dwiema drogami. Po pierwsze przestrzeń lokalna zmienia się pod wpływem indywidualnych przedsięwzięć mieszkańców. Druga forma związana jest z działaniem zbiorowym związanym z poszczególnymi podmiotami gospodarczymi, instytucjami lub organizacjami. Mieszkańcy decydują o wykorzystaniu czynników rozwoju lokalnego.⁹

W ramach ustawy o samorządzie gminnym¹⁰ ma on tworzyć sprzyjające środowisko dla lokalnych przedsiębiorców oraz zaspokajać potrzeby mieszkańców. Samorząd lokalny pełni funkcję inicjującą, planistyczną, wspomagającą, koordynującą i kontrolną. Instrumentami są dokumenty planistyczne wpływające np. na strukturę przestrzenną, plany rozwoju gospodarczego i plany finansowe oraz instrumenty ekonomiczno-finansowe czy infrastrukturalne. Samorząd stara się stymulować rozwój przez osiągnięcie pożądaných zachowań podmiotów. Rozwój jest wynikiem bezpośredniej współpracy między władzami samorządowymi, a podmiotami gospodarczymi. Gospodarkę lokalną łączy się z gospodarowaniem lokalną materialną i społeczną bazą rozwoju, w której poprzez tworzenie miejsc pracy i rozwój podmiotów gospodarczych osiągnięte zostaje zaspokojenie potrzeb miejscowej ludności na płaszczyźnie społecznej, kulturowej, ekonomicznej i ekologicznej.

W ramach samorządu terytorialnego potrzebne jest działanie z własnej inicjatywy zgodne z oczekiwaniami społeczeństwa. Niezbędne jest skupienie ludności wokół idei rozwoju lokalnego. Materializacją takiej idei może być strategia rozwoju danej gminy

⁹ A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 13.

¹⁰ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 2001, nr 142, poz. 1591, z późniejszymi zmianami.

z którą mogą identyfikować się mieszkańcy. Powinna być ona zgodna ze strategią rozwoju województwa i przyczyniać się do poprawienia warunków funkcjonowania przedsiębiorstw, a tym samym zwiększać poziom konkurencyjności gminy i tym samym regionu.

Każda podjęta działalność gospodarcza ma miejsce na określonym obszarze i na niego oddziałuje. W pierwszej kolejności jest to gmina. W związku z tym powinna ona posiadać plany zagospodarowania przestrzennego decydujące o przeznaczeniu określonych terenów pod daną działalność gospodarczą. Niezbędne jest również określenie zasad wsparcia dla inwestycji zlokalizowanych w gminie. Uwaga władz gminy powinna skupiać się na nowo powstających przedsiębiorstwach jak i na już funkcjonujących, które mogą być przykładem dla nowego biznesu. Do zadań władz lokalnych należy stymulowanie rozwoju gospodarczego, jak też likwidacja barier w rozwoju przedsiębiorstw. Istotne jest rozwiązywanie konfliktów społeczności lokalnych i przedsiębiorców, inicjowanie powiązań między sektorem nauki i biznesu oraz instytucjami otoczenia rynkowego, koordynacja działań podmiotów gospodarczych, podejmowanie wspólnej realizacji inwestycji służących rozwojowi gminy oraz kreowanie odpowiednich warunków dla rozwoju przedsiębiorczości na terenie gminy. Podejmowanie konkretnych działań np. związanych z zastosowaniem niższych stawek podatkowych, opracowanie planów lokalnego rozwoju czy lokalnych strategii powinno być konsultowane z przedsiębiorcami w celu określenia kierunków oddziaływania instrumentów na działalność gospodarczą. Aby nastąpiła wymiana myśli niezbędne jest stworzenie odpowiedniego forum dla przedsiębiorców np. poprzez wsparcie powstających organizacji zrzeszających przedsiębiorców, czy izb gospodarczych. Władze samorządowe powinny również dbać o wizerunek gminy oraz o łatwy przepływ informacji o możliwych formach wsparcia. Władze gminy mogą być członkami klastrów. Wówczas ich rola polega na promocji współpracy podmiotów gospodarczych. Ponadto gminy mogą zajmować się inicjowaniem powiązań sieciowych, koordynowaniem działań klastra, prowadzeniem szkoleń i pomocą w pozyskiwaniu środków zewnętrznych.

Władze powiatu wykonują zadania o charakterze ponadgminnym, mają one jednak charakter uzupełniający w stosunku do obowiązków gminy.¹¹ Zadania władz powiatu w odniesieniu do rozwoju można podzielić na kilka oddzielnych grup. Kluczową pozycję zajmuje rozwój systemu komunikacyjnego, czyli budowa i modernizacja dróg powiatowych. Ponadto do kompetencji powiatu należy wykorzystanie potencjału

¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578.

społeczno-gospodarczego dla rozwoju przedsiębiorczości i rozwoju ekonomicznego. W tym celu władza może podejmować działania promujące istniejące przedsiębiorstwa, może też prowadzić współpracę z izbami gospodarczymi na rzecz promocji, organizacji szkoleń i konferencji organizowanych na potrzeby przedsiębiorców. W ramach tych przedsięwzięć stosowane jest wsparcie podmiotów w przygotowaniu i realizacji publikacji promocyjnych oraz pomoc przy uczestnictwie w targach i misjach zagranicznych. Kolejnym czynnikiem wspierającym rozwój jest prowadzenie sprawnego systemu informacji gospodarczej. Funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz przyciąganie nowych podmiotów wymaga sprawnej obsługi administracyjnej w ramach działalności organizacyjnej oraz inwestycyjnej.

Poza tym do zadań władz powiatowych należy kształtowanie zrównoważonego i elastycznego rynku pracy oraz przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom w sferze zatrudnienia. Ważny jest aktywny udział powiatowych urzędów pracy w efektywnym zarządzaniu krajowymi i unijnymi instrumentami wsparcia rynku pracy. Istotne znaczenie mają też przedsięwzięcia przeciwdziałające wykluczeniu zawodowemu osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem. Władze odpowiadają też za poziom bezpieczeństwa publicznego w odniesieniu do służb porządkowych oraz ratownictwa.¹²

Do zakresu zadań powiatu należą także działania związane z nieruchomościami, takie jak wydawanie pozwoleń i decyzji administracyjnych związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji. Władze powiatowe dbają również o dziedzictwo kulturowe znajdujące się na ich terenie i zasoby przyrody. Dobry poziom tych zasobów pozwala na rozwój turystyki, który może przyczynić się do poprawienia sytuacji ekonomicznej powiatu.

Samorząd województwa zajmuje się prowadzeniem polityki rozwojowej. W myśl ustawy o samorządzie województwa¹³ do podstawowych zadań władzy na szczeblu województwa należy pobudzanie aktywności gospodarczej, tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, a także wspieranie rozwoju nauki i gospodarki oraz postępu technologicznego i innowacji. W ramach tych prac zostaje przygotowana strategia rozwoju województwa zawierająca cele i priorytety rozwoju. Strategię i wieloletnie programy uchwała sejmik województwa, który jest odpowiedzialny za rozwój cywilizacyjny w skali regionu.

¹² *Wprowadzenie do programu rozwoju instytucjonalnego*, D. Kijowski, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004, s. 68.

¹³ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576.

Uchwała plan zagospodarowania przestrzennego, budżet województwa oraz określa zasady udzielania dotacji.

Do zadań samorządu wojewódzkiego należy także dbanie o infrastrukturę techniczną i społeczną. W skład infrastruktury technicznej wchodzi sieć dróg wojewódzkich oraz rozwój sieci komunikacyjnej o zasięgu wojewódzkim. W ramach rozwijania infrastruktury społecznej kluczowe miejsce zajmuje rozwijanie edukacji zgodnej z potrzebami regionu, kształtowanie współpracy między sferą nauki i gospodarki, wspieranie nauki i postępu technologicznego oraz innowacji. Dla kształtowania rozwoju regionu istotne jest zlokalizowanie inwestycji strategicznych jakimi mogą być duże przedsiębiorstwa, centra handlu hurtowego, czy centra rozrywki i rekreacji połączone z centrami handlowymi.

Istotne znaczenie dla rozwoju regionu ma przyciąganie zagranicznych inwestorów, którzy tworzą miejsca pracy w regionie, zwiększając tym samym zamożność mieszkańców województwa. Do zlokalizowania działalności może zachęcać pomoc finansowa czy ulgi w zakresie podatków. Korzystny wpływ ma również promocja regionu oraz wysoki standard życia i edukacji. Władze w ramach działań prorozwojowych zajmują się też wspieraniem rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw już funkcjonujących, jak też dopiero powstających. Mogą to być instrumenty związane z Programami Operacyjnymi lub regionalnymi programami operacyjnymi. W ramach swej polityki władze regionalne wspierają również struktury klastrowe funkcjonujące na danym terenie.

* * *

W gospodarce występują dwa procesy: globalizacja i regionalizacja. Dla rozwoju polityki regionalnej szczególne znaczenie ma ten drugi proces. Łączy się on z postępującą demokratyzacją życia społecznego oraz nowym ujęciem sprawowania władzy w państwie. Powiązany jest ze wzrostem znaczenia jednostek samorządu terytorialnego oraz przekazywaniem im nowych zadań. Zachodzące procesy demokratyzacji są usankcjonowane prawnie, co ma szczególnie istotne znaczenie dla samodzielnego sprawowania władzy przez niższe szczeble administracji publicznej. Jest to zgodne z zasadą subsydiarności, czyli podejmowaniem działań na odpowiednim szczeblu administracji publicznej.

Szczególne znaczenie dla rozwoju miało powołanie trzech szczebli samorządu terytorialnego. Samorządy zajmują się wspieraniem rozwoju gospodarki poprzez szeroko rozumiane wspieranie przedsiębiorczości oraz kształtowanie warunków rozwoju gospodarczego. Celem ogólnym jest poprawa warunków życia mieszkańców.

Do prowadzenia swych działań mogą wykorzystywać różne instrumenty typu prawno-podatkowego, finansowego czy promocyjno-szkoleniowego.

Obok polityki tego typu istotną rolę odgrywa działalność państwa w ramach polityki makroekonomicznej. Zasadnicza sfera wpływu łączy się z kształtowaniem popytu, który łączy się z podejmowaniem inwestycji ściśle związanych z koniunkturą gospodarczą. Decyduje ona również o stanie finansów publicznych. One z kolei warunkują inwestycje samorządowe oraz rządowe. Kluczowa rola w tych działaniach przypisywana jest rządowi, który ma za zadanie stabilizowanie sytuacji. Trudna sytuacja w tej dziedzinie przekłada się na skalę obciążeń podatkowych i pozapodatkowych, które są jedną z przyczyn braku możliwości rozwoju rynku pracy. Dla rozwoju istotne znaczenie ma również stabilność cen i możliwość przewidywania przyszłej sytuacji gospodarczej. Wśród innych czynników możemy wymienić współpracę międzynarodową oraz koniunkturę gospodarczą u partnerów handlowych. Należy również podkreślić rolę przedsięwzięć podejmowanych dzięki członkostwu w Unii Europejskiej.

Literatura cytowana

- Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, Unia Europejska, Opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów, Bruksela 2009.
- Ciok S., *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej, w: Endo- i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji*, red. H. Dobrowolska-Kaniewska, E. Korejwo, Urząd Marszałkowski, Wrocław 2009.
- Gorynia M., B. Jankowska, *Klasy a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2008.
- Nowakowska A., *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Rybiński K., *Polska wobec wyzwań XXI wieku, w: Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*, red. A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2009.
- Sieniewska B., K. Ziolo, *Pozyskiwanie innowacji w przedsiębiorstwie, w: Zarządzanie rozwojem przedsiębiorstw i instytucji*, Kraków 2010.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin, „Samorząd Terytorialny” 1998, Tom I, nr 11.*
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591.

Wprowadzenie do programu rozwoju instytucjonalnego, D. Kijowski, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004.