

Dariusz Żmija

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA POLITYKI REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Istotną kwestią, która wymaga uwzględnienia w procesie integracji, jest spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna, szczególnie gdy do danego zgrupowania dołączają państwa mniej rozwinięte. Integracja gospodarcza może bowiem pogarszać sytuację zwłaszcza tych regionów, które są opóźnione w rozwoju gospodarczym, mają trudności strukturalne albo położone są peryferyjnie. Taki stan rzeczy uzasadnia prowadzenie narodowej polityki regionalnej i wspólnotowej polityki regionalnej przez ugrupowania integracyjne. W artykule omówiono zasadnicze kierunki, w których ewoluje polityka regionalna Wspólnoty. Rozważania prezentują ewolucję polityki regionalnej oraz jej celów. Przedstawiono ponadto zasadnicze elementy debaty, która toczy się na forum UE na temat kształtu przyszłej polityki spójności w aspekcie stojących przed nią aktualnych wyzwań.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, ewolucja polityki regionalnej, wyzwania polityki regionalnej.

1. Wstęp

Istotną kwestią, która wymaga uwzględnienia w procesie integracji, jest spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna, szczególnie gdy do danego zgrupowania dołączają państwa mniej rozwinięte. Integracja gospodarcza może bowiem pogarszać sytuację zwłaszcza tych regionów, które są opóźnione w rozwoju gospodarczym, mają trudności strukturalne albo położone są peryferyjnie. Taki stan rzeczy uzasadnia prowadzenie narodowej polityki regionalnej, a także wspólnotowej polityki regionalnej przez ugrupowania integracyjne¹. Przez pojęcie polityka regionalna rozumie się bezpośrednie i pośrednie oddziaływanie na przestrzenną strukturę gospodarki przez wspomaganie rozwoju wybranych regionów². Polityka regionalna jest więc narzę-

¹ U podstaw narodzin polityki regionalnej leżało bowiem przekonanie, że różnice w poziomie rozwoju regionów są szkodliwe dla rozwoju gospodarki jako całości, a mechanizmy gospodarki rynkowej nie działają w kierunku redukcji zróżnicowania rozwoju gospodarczego regionów, a wręcz mogą je pogłębiać. Stąd też postulaty zdobywającego w tym czasie popularność nurtu reprezentowanego przez J.M. Keynesa w naturalny sposób tworzyły podwaliny polityki regionalnej.

² Podkreślić należy, że tacy autorzy, jak F. Perroux w swojej teorii biegunów wzrostu, G. Myrdal, N. Kaldor, przekonywali, że optymalna przestrzenna alokacja czynników produkcji nie oznacza

dziem wykorzystywanym do likwidowania pojawiających się asymetrii w rozwoju poszczególnych regionów. Konieczność prowadzenia takiej polityki wynika z faktu, że w gospodarce rynkowej nie wszystkie regiony mają jednakowe szanse rozwoju, a dysproporcje regionalne wywołują negatywne skutki ekonomiczne i społeczne.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest omówienie zasadniczych kierunków, w których ewoluuje polityka regionalna Unii Europejskiej. Rozważania prezentują ewolucję polityki regionalnej oraz jej celów. Przedstawiono ponadto zasadnicze elementy debaty, która toczy się na forum Unii Europejskiej na temat kształtu przyszłej polityki spójności w aspekcie stojących przed nią aktualnych wyzwań.

2. Ewolucja europejskiej polityki regionalnej

Geneza europejskiej polityki regionalnej, będącej odrębną dziedziną interwencji Wspólnoty, sięga lat 60. XX wieku i związana jest z raportami sporządzanymi przez Parlament oraz Komisję Europejską, które wskazywały na potrzebę podejmowania wspólnych działań w kierunku aktywizowania i harmonizowania rozwoju regionalnego. Podkreślić należy, że w podobnym kierunku zmierzały działania Komisji Europejskiej, która wskazała na możliwości wystąpienia niekorzystnych tendencji w rozwoju regionalnym w następstwie powstania wspólnego rynku. Obawy odnośnie do pogłębienia się dysproporcji w rozwoju regionalnym na obszarze EWG doprowadziły do utworzenia grup roboczych, które miały sformułować propozycje dla Komisji Europejskiej. W wyniku tych prac Komisja Europejska w 1965 r. przygotowała swój pierwszy komunikat dotyczący polityki regionalnej, który zakładał m.in. sporządzenie według wspólnej metodologii planów regionalnych dla wszystkich regionów Wspólnoty, zorganizowanie współpracy pomiędzy Komisją a przedstawicielami rządów odpowiedzialnych za politykę regionalną w krajach członkowskich, a także wykorzystanie finansowych instrumentów EWG dla celów regionalnych. W 1968 r. utworzono Generalną Dyрекcję Polityki Regionalnej (GDPR), która z czasem stała się główną instytucją kształtującą wspólnotową politykę regionalną, odpowiedzialną za jej koncepcję i praktyczną realizację, w której zgrupowane zostały wszystkie dotychczasowe służby zajmujące się kwestiami regionalnymi. Utworzenie GDPR zapoczątkowało zatem próbę koordynacji polityki krajowej przez kontrolę przyznawanej przez poszczególne państwa pomocy na rzecz rozwoju regionalnego. Zaznaczyć również należy, że w ówczesnym czasie zwłaszcza polityka rolna, w ramach której wspierane były głównie strategiczne kierunki produkcji rolniczej, nie zwracała uwagi na konsekwencje przestrzenne, gdyż dotowana produkcja rolna zlokalizowana była przede wszystkim w zamożnych regionach, co stało w sprzeczności z celami polityki regionalnej³.

ich równomiernego rozkładu. Pogląd ten podzielany jest obecnie przez ekonomistów związanych z nową teorią handlu i nową geografiami ekonomiczną.

³ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 62-76.

Na początku lat 70. XX wieku pojawiły się uwarunkowania, które sprzyjały wprowadzeniu wspólnej polityki regionalnej. Państwa EWG podjęły bowiem w tym czasie próbę powołania unii gospodarczej i walutowej (tzw. plan Wernera). Przedsięwzięcie takie uzmysłowiło jednak, że istnienie unii nie jest możliwe w dłuższym okresie bez zniwelowania dysproporcji regionalnych. Ponadto w okresie tym przyjęto do Wspólnoty Irlandię, Danię oraz Wielką Brytanię, dla której dostęp do funduszy regionalnych był kwestią priorytetową⁴. O konieczności wprowadzenia wspólnej polityki regionalnej przekonano się również po kryzysie naftowym, kiedy to zaistniała potrzeba restrukturyzacji całych sektorów gospodarki oraz zaznaczyły się w istotny sposób różnice międzyregionalne. W takich warunkach kraje Wspólnoty w 1972 r. podjęły decyzję o rozszerzeniu działań EWG również o politykę regionalną, a jako wyłączny jej instrument przyjęto Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, który utworzono w 1975 r. i którego powołanie umożliwiło powstanie aktywnej europejskiej polityki regionalnej. Zaznaczyć należy, że początkowa rola tego funduszu jako narzędzia polityki wspólnotowej była stosunkowo mała. W tym czasie bowiem polityka regionalna Wspólnoty nie miała charakteru autonomicznego, lecz była pomocą Wspólnoty kierowaną na rzecz narodowej polityki regionalnej, prowadzonej przez poszczególne państwa w sposób indywidualny. Dopiero reforma Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) z 1985 r., która podała w dokładniejszy sposób definicję regionów (precyzyjniejsze ukierunkowanie środków finansowych), nadała większe uprawnienia Komisji do decyzji dotyczących finansowania wspólnej polityki regionalnej oraz położyła większy nacisk na wieloletnie programy regionalne, dając tym samym początek europejskiej polityce regionalnej⁵.

W drugiej połowie lat 80. XX wieku pogłębiające się procesy integracyjne, jak również terytorialne rozszerzenie Wspólnoty, doprowadziły do poważnych zmian w polityce regionalnej. W 1987 r. wszedł w życie Jednolity Akt Europejski, w którym państwa Wspólnoty zawarły ambitny zamiar utworzenia do końca 1992 r. rynku wewnętrznego, który opierałby się na swobodnym przepływie towarów, usług, pracy i kapitału. Taki stan rzeczy budził obawy, zwłaszcza ze strony słabiej rozwiniętych krajów i regionów Wspólnoty, które nie sprostałyby takiej konkurencji i zepchnięte zostałyby na margines wspólnotowego rynku. Dotyczyło to zwłaszcza ubogich państw, takich jak np. Grecja, Hiszpania czy Portugalia, które w tym czasie zostały przyjęte do EWG. W związku z tym, iż zbyt duże dysproporcje międzyregionalne mogły doprowadzić do zagrożenia procesu integracyjnego, postanowiono wzmocnić spójność poszczególnych elementów składowych Wspólnoty. Polityka regionalna dzięki Jednolitemu Aktowi Europejskiemu wprowadzona została do Traktatu

⁴ Wielka Brytania, która była importerem netto tanich płodów rolnych, nie miała problemów dotyczących struktury rolnictwa. Ponoszenie przez nią kosztów związanych ze Wspólną Polityką Rolną zrekomensowane w jakiejś części zostało przez wypłaty z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

⁵ K. Gawlikowska-Hueckel, *Polityka regionalna – rozwój, finansowanie i przyszłość* [w:] *Regiony*, red. Z. Brodecki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 33-43

rymskiego jako nowy tytuł (obecnie XVII) poświęcony spójności gospodarczej i społecznej. Konkretnie już zapisy dotyczące tej spójności wskazują, że Wspólnota prowadzić ma działania zmierzające do zwiększenia jej spójności ekonomicznej i społecznej, a przede wszystkim prowadzące do zmniejszenia różnic w rozwoju regionalnym oraz zacofania poszczególnych regionów. Osiągnięcie tych celów wspomagane jest przez UE przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych, do których zaliczono Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa – Sekcja Orientacji, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, przez Europejski Bank Inwestycyjny, a także przez stosowanie różnorodnych instrumentów finansowych. W celu równomiernego rozwoju zarówno regionów, jak i gałęzi gospodarki instrumenty te połączono we wspólną politykę strukturalną, w ramach której fundusze odgrywały istotną rolę na każdym etapie rozszerzania Unii Europejskiej (tworzono nowe fundusze, przystosowywano cele wspólnotowej polityki regionalnej do specyfiki nowo przyjętych członków).

Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht w 1992 r. (wszedł w życie 1 listopada 1993 r.) wyznaczył nowy etap dla wspólnotowej polityki regionalnej. Po powstaniu Unii Europejskiej w znacznym stopniu zwiększył się wpływ regionów⁶ na programowanie polityki strukturalnej. Na mocy Traktatu o utworzeniu Unii Europejskiej utworzono Komitet Regionów, który stanowi reprezentację władz regionalnych, wychodząc z założenia, że władza regionalna, znajdująca się blisko obywatela, najlepiej jest zorientowana w kwestii zróżnicowania występującego na jej obszarze. To właśnie władze regionalne w porozumieniu z władzą centralną i Komisją Europejską podejmować mają działania zmierzające do zmniejszenia dysproporcji pomiędzy poszczególnymi obszarami. Proces ten nazywa się regionalną polityką strukturalną lub polityką regionalną Unii Europejskiej⁷. Traktat z Maastricht powołał do życia fundusz spójności (kohezji), który miał dodatkowo wzmocnić politykę regionalną. Fundusz ten nie zalicza się wprawdzie do funduszy strukturalnych, ale przeznaczony jest dla tych państw członkowskich UE, które uznane zostały za najbiedniejsze, a wsparcie to jest ściśle związane z programami konwergencji ekonomicznej.

W tym czasie zwiększono również środki funduszy strukturalnych do 140 mld ecu na lata 1994-1999 oraz przeznaczono 15,5 mld ecu na nowy fundusz – Fundusz Spójności. Ten okres w polityce regionalnej Unii Europejskiej to czas doskonalenia sposobów interwencji w rozwoju regionalnym członków Wspólnoty, a także gro-

⁶ Definicja terminu „region” jest inna w różnych krajach europejskich, ponieważ niektóre regiony mają charakter historyczno-kulturowy, część zaś powstała ze względu na inne kryteria, np. ekonomiczne. W związku z takim stanem rzeczy w UE stworzono jednolity system podziału terytorialnego dla celów statystycznych Unii Europejskiej – nomenklaturę jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS – *The Nomenclature of Territorial Units for Statistic*).

⁷ L. Mączka, J. Kudelko, *Polityka regionalna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, AE, Kraków 2005, s. 25.

madzenia doświadczeń płynących ze zmienionej formuły funkcjonowania funduszy strukturalnych oraz z realizacji nowego mechanizmu finansowego, jakim był Fundusz Spójności.

Wraz ze zbliżającym się rozszerzeniem Unii Europejskiej o nowe kraje członkowskie Komisja Europejska przyjęła dokument pt. Agenda 2000, w którym dokonano modyfikacji niektórych zasad polityki regionalnej oraz określono ramy finansowe pomocy strukturalnej na lata 2000-2006. Zmiany te miały przede wszystkim na celu uproszczenie procedur, zwiększenie przejrzystości finansowej, oszczędniejsze gospodarowanie środkami oraz zwiększenie efektywności instrumentów strukturalnych, co wiązało się ze wzmocnieniem ich koncentracji oraz kontroli finansowej. Budżet funduszy strukturalnych ustalono w wysokości 195 mld euro, a dla funduszu spójności – 18 mld euro. Dla nowych członków Unii Europejskiej zarezerwowano ok. 45 mld euro, z czego 7 mld euro na pomoc przedakcesyjną.

Na lata 2007-2013 przypada kolejny etap reformowania europejskiej polityki regionalnej. Liczbę funduszy strukturalnych zmniejszono do dwóch – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), a dotychczasowe: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (EFOiGR/SO) oraz Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIWR), przeniesione odpowiednio zostały do wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybackiej oraz pozostawiono Fundusz Spójności. Uproszczono system wdrażania i zarządzania (jednofunduszowe finansowanie działań) oraz pozostawiono główne zasady europejskiej polityki regionalnej. Istotna zmiana w polityce spójności to niewątpliwie bezpośrednie powiązanie tej polityki z odnowioną strategią lizbońską, a więc podporządkowanie wymogowi zwiększenia konkurencyjności przez zapewnienie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, a także tworzenie miejsc pracy. W budżecie UE na politykę spójności zarezerwowano 327 mld euro, a więc o blisko 70 mld euro więcej niż w poprzednim okresie.

3. Cele i zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej

Wyodrębnienie polityki regionalnej ekonomii uzasadniają albo na gruncie efektywności gospodarowania, mówiąc, iż poziom rozwoju gospodarczego danego kraju mógłby być wyższy, ale przy innym poziomie podziału wśród regionów, albo na gruncie równości i sprawiedliwości społecznej, tłumacząc, że zwiększające się różnice regionalne wymagają konkretnych działań w związku z np. narastającymi problemami politycznymi czy destabilizującymi społeczeństwo. Jako miarę redukcji różnicowań regionalnych wykorzystują oni często konwergencję dochodu na osobę, ale także inne wskaźniki, takie jak np. spożycia, rynku pracy, wykluczenia społecznego.

W takiej sytuacji teoretycznej i praktycznej po drugiej wojnie światowej wykształciły się dwie koncepcje polityki regionalnej, tzw. pasywna polityka rozwoju

regionalnego oraz aktywna polityka rozwoju regionalnego⁸. W latach 80. XX wieku pojawił się natomiast trzeci model polityki rozwoju regionalnego, który umieścić można pomiędzy modelami polityki pasywnej i aktywnej. Łączy on w sobie teorię lokalizacji przemysłu z modelem endogenicznego wzrostu. Podmiotami polityki regionalnej, oprócz państwa, stały się władze terytorialne oraz instytucje tzw. otoczenia sektora produkcyjnego, np. agencje rozwoju, instytucje naukowe. Celem tej polityki stało się osiągnięcie dużej efektywności gospodarowania, a także stymulowanie dostosowań strukturalnych i sektorowych w regionach. W modelu tym nastąpiło wzmocnienie funkcji koordynacyjnej centralnych władz państwa, a polityka regionalna dotyczy wielu pól działania, np. inwestycji w infrastrukturę ekonomiczną i społeczną czy zasoby ludzkie⁹.

W latach 1989-1993 realizowano sześć celów polityki regionalnej, tzn. trzy tzw. regionalne (promocja rozwoju i dostosowania strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju; rekonwersja regionów poważnie dotkniętych upadkiem przemysłu; rozwój słabo zaludnionych regionów skandynawskich) oraz dwa tzw. horyzontalne (walka z długookresowym bezrobociem oraz integracja zawodowa młodzieży i osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy; ułatwienie adaptacji pracowników do mutacji przemysłu i ewolucji systemów produkcyjnych), określane w literaturze również jako funkcjonalne. Jeden cel (nr 5) składał się natomiast z dwóch komponentów: horyzontalnego – (nr 5a) adaptacja strukturalna rolnictwa i rybołówstwa w ramach reformy wspólnej polityki rolnej i rybactwa, i drugiego regionalnego – (nr 5b) rozwój i dostosowania strukturalne obszarów wiejskich.

W 1997 r. Komisja Europejska przedstawiła dokument (tzw. Agendę 2000), w której oprócz strategii rozszerzenia zawarto również strategię wzmocnienia całej Wspólnoty Europejskiej. W dokumencie tym zawarto plany reformy funduszy strukturalnych, które dotyczyły przede wszystkim wzmocnienia efektywności wykorzystywanych instrumentów strukturalnych. Cel ten osiągnięty miał zostać przez koncentrację pomocy finansowej, która wynikać miała ze zmniejszenia liczby podstawowych celów polityki strukturalnej oraz inicjatyw wspólnotowych¹⁰. Ponad-

⁸ Zob. szerzej Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 92.

⁹ Tamże, s. 93-94.

¹⁰ Istnieją również stanowiska, że w Unii Europejskiej polityka regionalna realizuje bardzo wiele zadań, chociaż w istocie prowadzona jest ona pod hasłem solidarności społecznej, a zainteresowanie Komisji Europejskiej wpływem polityki regionalnej na rozwój gospodarczy UE wydaje się niewielkie. W takim przypadku można mówić o rozmytej polityce regionalnej przeciążonej w stronę osiągania celów socjalnych. Marginalizacja problemu efektywności ekonomicznej budzi niepokój, zwłaszcza wobec coraz częstszych głosów dowodzących sprzeczności celu ekonomicznego i społecznego polityki regionalnej, a także nieskuteczności lub szkodliwości pewnych kierunków działań, zob. szerzej D. Puga, *European regional policies in light of recent location theories*, „Journal of Economic Geography” 2002, vol. 2, issue 4; P. Martin, *Can regional policies affect growth and geography in Europe?*, „The World Economy” 1998, vol.21, issue 6; U. Walz, *Long-run effects of regional policy in an economic union*, „The Annals of Regional Science”. Z kolei Armstrong i Taylor zauważają, że w latach

to podział środków finansowych miał być bardziej przejrzysty, a ich zarządzanie usprawnione.

W związku z wprowadzonymi zmianami w latach 2000-2006 zredukowana została liczba celów polityki spójności społeczno-gospodarczej: z sześciu w latach 1993-1999 do trzech. Zmniejszenie ich liczby do trzech oznaczało finansowanie w latach 2000-2006 r. dwóch celów regionalnych i jednego funkcjonalnego. Objęły one już Polskę i pozostałe 9 krajów rozszerzenia z 2004 r. Pierwszy z celów związany był ze wspieraniem regionów, które są opóźnione w rozwoju (przeciętne PKB *per capita* poniżej 75% średniej dla Unii), oraz tych obszarów, które objęte były w latach 1995-1999 celem szóstym (obszary słabo zaludnione). Kolejny cel dotyczył wspierania gospodarczej i społecznej rekonwersji regionów stojących w obliczu problemów strukturalnych, a ostatni wiązał się z pomocą na rzecz adaptacji i modernizacji polityki strukturalnego systemu kształcenia, szkolenia i zatrudnienia. Skoncentrowany był więc on na problemach zasobów ludzkich. Zaznaczyć należy, że nowe regulacje ograniczyły równocześnie liczbę inicjatyw wspólnotowych z trzynastu w latach 1994-1999 do czterech w latach 2000-2006.

W latach 2007-2013 ustanowiono trzy cele polityki spójności (tab. 1). W stosunku do poprzedniego okresu zostały one przededefiniowane i dostosowane do wymagań rozszerzonej Unii Europejskiej, a także nowych wyzwań, które przed nią stoją, w związku z przyjętymi priorytetami Strategii lizbońskiej.

Istotą celu „konwergencja” jest propagowanie warunków, które sprzyjać będą wzrostowi, oraz czynników prowadzących do realnego zniwelowania zapóźnień w najslabiej rozwiniętych państwach członkowskich i regionach. Cel ten obejmuje 84 regiony o ludności liczącej ok. 154 miliony, a także 16 regionów o populacji 16,4 miliona, gdzie poziom PKB niewiele przewyższa przyjęty próg 75% przeciętnej europejskiej, objętych wygasającą pomocą przejściową spowodowaną efektem statystycznego rozszerzenia. Fundusze dostępne w ramach tego celu wynoszą 282,8 miliarda euro, co stanowi ok. 81,5% ogółu środków.

Cel drugi dotyczący polityki spójności zmierza natomiast do umocnienia konkurencyjności i atrakcyjności regionów, a także dąży do zwiększenia zatrudnienia. W liczącej obecnie 27 państw Unii Europejskiej do objęcia tą pomocą kwalifikuje się 168 regionów o ludności liczącej w sumie 314 milionów mieszkańców. Budżet w wysokości 55 miliardów euro przeznaczony na ten cel stanowi zaledwie ok. 16% ogółu przyznanych środków na politykę spójności. Natomiast cel „europejska współpraca terytorialna” ma umocnić współpracę transgraniczną przez wspólne inicjatywy na szczeblu zarówno lokalnym, jak i regionalnym, jak też współpracę międzynarodową i międzyregionalną. W Unii Europejskiej ludność żyjąca w strefach nadgranicznych stanowi 37,5% ogółu populacji UE. Największa część budżetu

90. w Europie obserwowany był trend dryfowania polityki regionalnej, w której zatracony został cel maksymalizowania ekonomicznej efektywności. Jego miejsce zastępuje wzrost znaczenia celów socjalnego i środowiskowego, zob. H. Armstrong, J. Taylor, *Regional Economics and Policy*, Blackwell Publishers, Oxford 2000, s. 231.

Tabela 1. Cele polityki spójności w latach 2007-2013

Numer celu	Charakter celu i nazwa	Priorytet interwencji	Kryteria kwalifikacji pomocy	Źródła finansowania
1	<i>Regionalny</i> KONWERCENCJA	Wspieranie wzrostu i tworzenie nowych miejsc pracy w regionach najbiedniejszych oraz regionach tzw. efektu statystycznego	<ul style="list-style-type: none"> • regiony z PKB <i>per capita</i> poniżej 75% średniej UE-25 za okres 2000-2002; • regiony „efektu statystycznego”: PKB <i>per capita</i> poniżej 75% średniej UE-15; • kraje członkowskie z PKB <i>per capita</i> poniżej 90% średniej UE-25 (fundusz spójności) 	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, budżet ok. 81,5%
2	<i>Horizontalny</i> REGIONALNA KONKURENCYJNOŚĆ I ZATRUDNIENIE	Wspieranie zmian strukturalnych w regionach niekwalifikujących się do celu „konwergencja” oraz wspieranie zmian na rynku pracy	<ul style="list-style-type: none"> • obszary Wspólnoty nieobjęte ani celem 1, ani wsparciem przejściowym 	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, budżet ok. 16%
3	<i>Regionalny</i> EUROPEJSKA WSPÓLPRACA TERYTORIALNA	Wspieranie konkurencyjności terytorialnej oraz promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju terytorium UE	Odrębne dla współpracy: <ul style="list-style-type: none"> – transgranicznej, – transnarodowej, – międzynarodowej 	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, budżet ok. 2,5%

Źródło: opracowanie własne.

tego celu skierowana jest na działania transgraniczne (6,44 miliarda euro), następnie na działania międzynarodowe (1,83 miliarda euro) i współpracę międzyregionalną (445 milionów euro).

Podsumowując, należy stwierdzić, że jednym z podstawowych celów Unii Europejskiej jest zwiększenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a stopniowe zwiększanie środków przeznaczonych na fundusze strukturalne pociągnęło za sobą zwiększenie zakresu zadań, jakie przed nimi zaczęto stawiać. Jak zauważa D. Makulska, do czynników, które określają układ celów, zaliczyć przede wszystkim należy ustrój społeczno-ekonomiczny kraju, poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego, a także charakter układu regionalnego¹¹. Można zatem stwierdzić, że celem polityki regionalnej jest dynamiczny i harmonijny rozwój regionów, przekładający się na rozwój kraju, który przebiega przy umiarkowanych społeczno-ekonomicznych różnicach międzyregionalnych z zachowaniem poszanowania środowiska naturalnego. W związku z takim stanem rzeczy wyodrębnić można cztery płaszczyzny polityki regionalnej, które grupują jej główne cele: ekonomiczną, społeczną, środowiskową i polityczną. Polityka regionalna powinna uwzględniać każdą z wymienionych płaszczyzn, a rozkład akcentów między poszczególnymi grupami celów jest wyrazem przyjętej doktryny¹².

4. Kształt polityki spójności po roku 2013

Debata nad przyszłym kształtem polityki spójności zapoczątkowana została jesienią 2007 r. podczas prezydencji portugalskiej na Czwartym Forum Kohezyjnym, a wzięło w niej udział szerokie grono obejmujące państwa członkowskie, regiony, przedstawiciele Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów oraz organizacji pozarządowych. Pierwszy etap dyskusji został podsumowany wiosną 2009 r., kiedy komisarz Danuta Hübner przedstawiła *Reflection paper on future Cohesion Policy*, zaś ministrowie ds. polityki regionalnej wszystkich państw członkowskich przyjęli *Communique ws. polityki spójności*. Został również opublikowany niezależny raport *An agenda for a reformed Cohesion Policy*, przygotowany przez prof. Fabrizia Barcę na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej.

Jednym z kluczowych wątków dyskusji o przyszłości polityki spójności jest zmiana jej paradygmatu dotycząca celów tej polityki, jej priorytetów, narzędzi, pod-

¹¹ D. Makulska, *Instrumenty polityki regionalnej w Polsce*, Monografie i Opracowania nr 530, SGH, Warszawa 2004.

¹² Zob. szerzej R. Cappelin, *From an European Regional Policy to an European Territorial Policy: the Role of Cities and Urban Policies*, referat wygłoszony na 37. Kongresie European Regional Science Association, Rzym, 26-29 sierpnia 1997; M. Goring, K. Toepel, *Evaluation methods and results for competition-based models of regional policy*, „Quarterly Journal of Economic Research” vol. 3; J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego*, red. J. Brdulak, PTE, Warszawa 2001.

miotów oraz terytorialnych obszarów interwencji. Coraz większe poparcie wśród większości państw OECD zyskuje pogląd, że wsparcie w ramach polityki regionalnej powinno być udzielane wszystkim regionom, bez względu na ich stopień zamożności, aby w sposób trwały i harmonijny następował ich rozwój. Pomoc powinna koncentrować się na wzmacnianiu konkurencyjności regionów oraz odblokowaniu procesów wzrostowych przy pełnym wykorzystaniu ich przewag konkurencyjnych i potencjałów rozwojowych. Zdaniem Komisji Europejskiej niwelowanie różnic rozwojowych w poszczególnych regionach nie powinno być celem samym w sobie, lecz powinno stanowić konieczny element harmonijnego rozwoju Wspólnoty. Zmianie tej towarzyszyć powinno silniejsze ukierunkowanie polityki publicznej na wymiar terytorialny. Terytorialnie ukierunkowana polityka (*place-based policy*) powinna w optymalny sposób odpowiadać na lokalne uwarunkowania i wykorzystywać lokalny potencjał wiedzy, umiejętności, specjalizacji czy powiązań pomiędzy poszczególnymi podmiotami. Kontrowersje pomiędzy państwami członkowskimi budzi kwestia uwzględniania niespecyficznych uwarunkowań geograficznych poszczególnych regionów, takich jak obszary górskie, obszary peryferyjne czy wyspy. Ważnym elementem realizacji spójności terytorialnej jest współpraca terytorialna, która umożliwia wykorzystanie zasobów danego terytorium i jego przewag lokalizacyjnych, stąd też podkreśla się konieczność dalszego rozwoju instrumentów współpracy terytorialnej wewnątrz Unii i z krajami sąsiadującymi. Postulowane jest również lepsze dopasowanie programów współpracy transgranicznej problemów transnarodowej do problemów danego terytorium.

Dla zapewnienia skuteczności oraz możliwie największego oddziaływania polityki spójności konieczna jest koncentracja na ograniczonej liczbie priorytetów o charakterze horyzontalnym. W kwestii innych zasad polityki spójności Komisja i państwa członkowskie prezentują pogląd, że realizacja polityki publicznej powinna uwzględniać oddziaływanie terytorialne, tak aby już na etapie planowania polityki UE wykluczyć ewentualny negatywny wpływ tej polityki na dane terytorium lub też nakładanie się bądź też znoszenie się efektów tej polityki. Wprowadzenie wymiaru terytorialnego umożliwiłoby pełną koordynację na poziomie Unii Europejskiej pomiędzy polityką spójności a pozostałymi rodzajami polityki Unii o oddziaływaniu terytorialnym. Niewątpliwie największą wagę przywiązują państwa członkowskie do koordynacji obejmującej koordynację wewnątrz polityki spójności, koordynację pomiędzy polityką spójności a innymi rodzajami polityki unijnej mającymi oddziaływanie terytorialne oraz koordynację strategiczną pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi. Dla zapewnienia skutecznej koordynacji wewnątrz samej polityki spójności proponowane są dwa rozwiązania: połączenie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z Europejskim Funduszem Społecznym (i ewentualnie Funduszem Spójności) w jednolity instrument lub też powrót do koncepcji programów wielofunduszowych. W kwestii koordynacji polityki spójności z innymi rodzajami polityki unijnej wątpliwości państw członkowskich budzi skuteczność rozwiązania stosowanego w obecnej perspektywie polegającego na wyłączeniu

z polityki spójności instrumentów wspierających rozwój obszarów wiejskich, co doprowadziło do fragmentacji działań rozwojowych oraz zawodności mechanizmów koordynacji. W celu wzmocnienia koordynacji międzysektorowej oraz zwiększenia wagi polityki spójności we wspólnotowym procesie decyzyjnym część państw członkowskich postuluje również wprowadzenie stałej debaty strategicznej UE-PC na temat polityki spójności.

Sprawna i efektywna kontynuacja polityki spójności w następnych perspektywach wymaga również usprawnienia systemu wykonawczego. Zmiany w tym systemie konieczne są również ze względu na obecny kryzys gospodarczo-finansowy, a powinny one dotyczyć uproszczenia procedur w celu przyspieszenia płatności otrzymywanych przez państwa członkowskie oraz usprawnienia dostępu do funduszy strukturalnych, co spowoduje przyspieszenie wdrażania projektów. Wśród najczęściej wymienianych słabości systemu wdrażania polityki spójności znajdują się: zdominowanie strategicznego podejścia działaniami skoncentrowanymi na audycie i kontroli, weryfikacji formalnej dokumentów programowych, absorpcji funduszy w związku z zasadą $n + 2$. Słabość systemu wiązana jest również z rozporządzeniami, które różnie są interpretowane, a niekiedy są ze sobą sprzeczne. Proponowane zmiany systemu wykonawczego obejmują przede wszystkim zmianę roli Komisji z kontrolera na doradcę strategicznego oraz zwiększenie stopnia tolerancji w stosunku do nieprawidłowości.

Wśród innych kwestii podnoszonych przez państwa członkowskie w dyskusji nad przyszłym kształtem polityki spójności wskazywane są niespójność programowania i realizacji przedsięwzięć wynikająca z odrębności funduszy strukturalnych, przejawiająca się brakiem zintegrowanego podejścia, a w konsekwencji osłabieniem naturalnej komplementarności inwestycji i ich trwałości. Przy ocenie realizacji polityki największy nacisk położony jest na bezpośrednie efekty interwencji, a nie na osiągnięcie jej celów oraz jej późniejsze oddziaływanie. Konkretnie rozwiązania dotyczące usprawnienia procesu wdrażania polityki spójności oraz rekomendacje odnoszące się do następnego okresu programowania omawiane były w ramach tzw. Expert Working Group on Simplification, która powołana została przez Komisję, a w której brali udział przedstawiciele wybranych państw członkowskich, w tym Polski.

5. Zakończenie

Dotychczas polityka spójności zorientowana była przede wszystkim na wyzwania wewnętrzne Unii Europejskiej. Wyzwania zewnętrzne pozostawione były rządowi narodowym lub innym rodzajom polityki wspólnotowej, jak np. polityka handlowa. Nowe wyzwania, które niesie ze sobą proces globalizacji, mają różny wpływ na regiony europejskie, stąd też problemy, takie jak presja konkurencyjna wynikająca z rozwoju gospodarki globalnej, procesy demograficzne (starzenie się społeczeństw), zmiany klimatyczne czy kwestia rosnących cen energii, mogą stać się w przyszłości

najważniejszymi elementami, które wpływają na spójność Unii Europejskiej. nierównomierność wpływu tych zmian na poszczególne regiony może prowadzić do zwiększania się nierówności społeczno-gospodarczych, co w konsekwencji stawia nowe zadania przed przyszłą polityką regionalną. W dzisiejszych czasach osiągnięcie sukcesu gospodarczego nie jest możliwe bez uwzględnienia aspektu międzynarodowego. Brak globalnej strategii rozwoju regionu prowadzi do osłabienia jego pozycji konkurencyjnej, a w konsekwencji do jego marginalizacji. Polityka spójności powinna zatem wspierać nie tylko integrację wewnętrzną, lecz również wspierać dostosowania do zmian o charakterze zewnętrznym, co umożliwi zbudowanie gospodarki regionalnej, która będzie konkurencyjna nie tylko na europejskim, ale też na globalnym rynku.

Polityka spójności powinna w przyszłości umocnić swój charakter polityki rozwojowej mobilizującej cały potencjał Unii Europejskiej przez dostarczenie różnorodnych dóbr publicznych, obejmujących także naukę, badania rozwojowe czy edukację. Polityka spójności nie powinna pełnić funkcji mechanizmu wyrównawczego, redystrybucyjnego czy kompensacyjnego. Powinna koncentrować się na szansach, a nie na barierach rozwoju, powinna zrezygnować z modelu krótkoterminowych, ogólnie dystrybuowanych dotacji na rzecz modelu wieloletnich, zdecentralizowanych polityk rozwojowych ukierunkowanych na wspieranie wszystkich regionów bez względu na stopień zamożności, powinna przejść od rozproszonej interwencji do bardziej selektywnych inwestycji i silnie ukierunkowanej terytorialnie interwencji publicznej. Osiąganie konkretnych celów rozwojowych, a przez to sprostanie wyzwaniom globalizacji i wykorzystanie przez regiony szans, jakie niesie ona ze sobą, wymaga większego zaangażowania na poziomie regionalnym i lokalnym w procesie budowania strategii rozwojowych i ich realizacji. Zadania Komisji powinny skoncentrować się w większym stopniu na doradztwie gospodarczym dla regionów i władz lokalnych oraz pomocy w tworzeniu strategii rozwojowych.

Dalsze zawężanie zakresu działania polityki spójności jedynie do obszarów najbardziej ubogich może być natomiast krokiem w kierunku jej całkowitej marginalizacji wśród polityki wspólnotowej, gdyż stałaby się ona instrumentem pomocowym, a nie rozwojowym Unii Europejskiej, na który będą przeznaczane coraz mniejsze ilości środków z budżetu unijnego. Dostępność polityki regionalnej dla wszystkich regionów to warunek jej skuteczności, umożliwiający sprostanie wyzwaniom o charakterze globalnym. Nie jest to możliwe przez stosowanie rozproszonych działań obejmujących jedynie część terytorium Unii Europejskiej. Polityka spójności musi zatem działać na całym terytorium Unii na podstawie jednolitych zasad i w długim horyzoncie czasowym.

Literatura

- Armstrong H., Taylor J., *Regional Economics and Policy*, Blackwell Publishers, Oxford 2000.
- Cappelin R., *From an European Regional Policy to an European Territorial Policy: the Role of Cities and Urban Policies*, referat wygłoszony na 37. Kongresie European Regional Science Association, Rzym, 26-29 sierpnia 1997.
- Gawlikowska-Hueckel K., *Polityka regionalna – rozwój, finansowanie i przyszłość*, [w:] *Regiony*, red. Z. Brodecki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- Goring M., Toepel K., *Evaluation methods and results for competition-based models of regional policy*, „Quarterly Journal of Economic Research” vol. 3.
- Hausner J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego*, red. J. Brdulak, PTE, Warszawa 2001.
- Mączka L., Kudęko J., *Polityka regionalna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, AE, Kraków 2005.
- Makulska D., *Instrumenty polityki regionalnej w Polsce*, Monografie i Opracowania nr 530, SGH, Warszawa 2004.
- Martin P., *Can regional policies affect growth and geography in Europe?*, „The World Economy” 1998, vol. 21, issue 6.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Puga D., *European regional policies in light of recent location theories*, „Journal of Economic Geography” 2002, vol. 2, issue 4.
- Raport z postępu nt. polityki spójności po 2013 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Walz U., *Long-run effects of regional policy in an economic union*, „The Annals of Regional Science” 1996 vol. 30, issue 2.

CONTEMPORARY CHALLENGES OF THE EUROPEAN UNION REGIONAL POLICY

Summary: As has been evidenced by experiences of the European integration, an important problem which must be considered in the integration process is economic, social and territorial coherence. Economic integration may worsen the situation particularly in regions delayed in their economic development, facing structural problems or in peripheral areas. This state of affairs justifies the implementation of national regional policies by integration groups but also a common regional policy. The main directions in which the European Union regional policy evolves were discussed in the article. The discussion presents evolution of the regional policy and its objectives. Moreover, the paper discusses basic elements of a debate continued on the European Union forum considering the shape of future coherence policy in view of the current challenges it faces.