

PRACE NAUKOWE

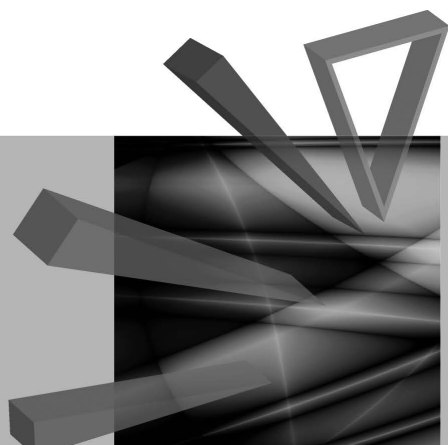
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

269

Dziś i jutro polityki spójności w Unii Europejskiej



Redaktorzy naukowi

Ewa Pancer-Cybulska

Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Urszula Kalina-Prasznic, Marek Kozak, Barbara Kryk, Kazimierz Pająk,

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Marcin Orszulak

Łamanie: Comp-rajt

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

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

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

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

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

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-282-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Tatyana Andreeva: Present taxation policy in Latvia	11
Iwo Augustyński: Wpływ globalnego kryzysu finansowego na strukturę zadłużenia europejskich korporacji	23
Krzysztof Biegun: Realizacja antycyklicznej funkcji polityki budżetowej w Polsce w kontekście przygotowań do członkostwa w strefie euro	34
Jan Borowiec: Wpływ kryzysu gospodarczego i finansowego na spójność gospodarczą i społeczną Unii Europejskiej	47
Jarosław Czaja: Ograniczenia wzrostu emisji obligacji korporacyjnych na obszarze Eurolandu	58
Mariusz Czupich, Aranka Ignasiak-Szulc: Wybrane aspekty wzrostu innowacyjności regionu w opinii mieszkańców województw kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego	70
Marek A. Dąbrowski: Źródła wahań realnych kursów walutowych na Litwie, Łotwie i w Polsce w kontekście kryzysu gospodarczego	82
Aneta Jarosz-Angowska: Struktura działalności gospodarczej a konkurencyjność regionu	97
Wojciech Kosiedowski, Maria Kola-Bezka, Saulius Stanaitis: Przedsiębiorczość w regionach wschodniego pogranicza UE. Wybrane wyniki międzynarodowego badania ankietowego	107
Ewa Małuszyńska: Problemy definiowania oraz szacowania wielkości delokalizacji	121
Adam Pawlewicz, Piotr Szamrowski: Perspektywy funkcjonowania osi LEADER w nowym okresie programowania 2014-2020	133
Marzena Piotrowska-Trybull, Aranka Ignasiak-Szulc: Rola jednostki wojskowej w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin w świetle badań ankietowych	144
Mariusz Ratajczak: Zreformowana polityka spójności i jej związek z priorytetami odnowionej Strategii Lizbońskiej	158
Adam Roznoch: Podstawowe problemy polityki spójności w Unii Europejskiej po roku 2013	169
Monika Słupińska, Mariusz Wypych: Realizacja zasady partnerstwa na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego na poziomie regionu	197
Artur Szmaciarski: Rola polityki spójności w realizacji strategii Europa 2020.....	212
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaya: Economic trends analysis of Latvia in EU cohesion policy conditions	223

Piotr Zapalowicz: Krytyka polityki spójności z punktu widzenia teorii monetaryzmu	231
Andrzej Żuk: Ukierunkowane terytorialnie zintegrowane podejście do rozwoju Unii Europejskiej w kontekście roli polityki spójności do 2020 r.	241

Summaries

Tatyana Andreeva: Aktualna polityka podatkowa Łotwy	22
Iwo Augustyński: The effects of the financial crisis on EU corporate debt structure	33
Krzysztof Biegun: The implementation of antycyclical fiscal policy in Poland in the context of preparations for membership in the euro area	46
Jan Borowiec: The impact of economic and financial crisis on economic and social cohesion of the European Union	57
Jarosław Czaja: Limitation of corporate bond issues increase in the Eurozone	69
Mariusz Czupich, Aranka Ignasiak-Szulc: Selected aspects of innovativeness improvement in the opinion of the inhabitants of Kujawsko-Pomorskie and Warmińsko-Mazurskie voivodeships	81
Marek A. Dąbrowski: Sources of fluctuations in real exchange rates in Lithuania, Latvia and Poland in the context of the global financial crisis	96
Aneta Jarosz-Angowska: Structure of economic activity and region competitiveness	106
Wojciech Kosiedowski, Maria Kola-Bezka, Saulius Stanaitis: Entrepreneurship in eastern borderlands of the European Union. Selected results of an international survey	120
Ewa Maluszyńska: Problems of defining and estimating the size of relocation	132
Adam Pawlewicz, Piotr Szamrowski: The perspectives of LEADER axis functioning in the new programming period 2014-2020	143
Marzena Piotrowska-Trybull, Aranka Ignasiak-Szulc: Role of military units in social and economic development of communes according to questionnaire research	157
Mariusz Ratajczak: The reformed cohesion policy and its relationship with the priorities of the renewed Lisbon Strategy	168
Adam Roznoch: Basic problems of cohesion policy in the European Union after 2013	196
Monika Słupińska, Mariusz Wypych: Implementation of the partnership principle within human capital development policies at the regional level	211
Artur Szmaciarski: The role of cohesion policy in the realization of Europe 2020 strategy	221

Zhanna Tsaarkubule, Alevtina Vishnevskaya: Analiza tendencji w gospodarce Łotwy w warunkach polityki spójności Unii Europejskiej	230
Piotr Zapalowicz: Criticism of the cohesion policy from the point of view of monetarism	240
Andrzej Żuk: Place based integrated approach to development of the European Union in the context of the role of the cohesion policy up to 2020	248

Mariusz Ratajczak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZREFORMOWANA POLITYKA SPÓJNOŚCI I JEJ ZWIĄZEK Z PRIORYTETAMI ODNOWIONEJ STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

Streszczenie: Po kilku latach funkcjonowania Strategii Lizbońskiej dostrzeżono niewystarczające efekty wdrażania jej celów. Zdecydowano więc o odnowieniu postanowień Strategii. Nowe wytyczne zobligowały państwa UE do przygotowania krajowych programów reform (KPR), tj. programów realizacji celów Strategii na poziomie narodowym. Zawężono również listę celów do dwóch głównych: osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz trwałego wzrostu zatrudnienia. Podstawowym narzędziem realizacji odnowionej Strategii stała się zreformowana polityka spójności, której celem jest wspieranie działań prowadzących do wyrównania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: polityka spójności, odnowiona Strategia Lizbońska, regiony UE.

1. Wstęp

Unia Europejska (UE) składa się z 27 państw członkowskich, które tworzą Wspólnotę, a tym samym jednolity, choć zróżnicowany rynek, liczący 493 miliony obywateli. Z jednej strony wielonarodowość, bogactwo tradycji, kultur jest ważnym elementem dalszego rozwoju UE, z drugiej jednak nie można pominąć faktu, iż kraje tworzące Wspólnotę, 271 położonych w nich regionów, istotnie różnią się od siebie przede wszystkim w sferze gospodarczej oraz społecznej. Dysproporcje w rozwoju regionów UE stanowią realne zagrożenie dla procesu dalszej integracji państw członkowskich oraz funkcjonowania Wspólnoty jako całości¹.

Zróżnicowanie krajów oraz regionów tworzących Wspólnotę spowodowało konieczność modyfikacji europejskiej polityki spójności na lata 2007-2013. Jest ona najważniejszym narzędziem Wspólnoty, służącym poprawie konkurencyjności

¹ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polityki gospodarcze Unii Europejskiej*, SGH w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2009, s. 83.

całej Unii, a szczególnie jej najuboższych regionów. Poprzez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) (oba są znane pod nazwą funduszy strukturalnych) oraz Fundusz Spójności Unia finansuje tysiące projektów we wszystkich europejskich regionach. Ich nadrzędnym celem jest promowanie spójności gospodarczej i społecznej umożliwiającej zmniejszenie różnic rozwojowych pomiędzy państwami członkowskimi i regionami².

Polityka spójności, której budżet na lata 2007-2013 wynosi 347 miliardów euro, stanowi na szczeblu UE największe źródło finansowania inwestycji związanych ze wzrostem gospodarczym i społecznym. Zgodnie z założeniem polityka spójności ma umożliwić wszystkim regionom skuteczne konkutowanie w ramach rynku wewnętrznego. Jednak podobnie jak z upływem czasu zmieniły się wyzwania stojące przed europejskimi regionami, tak ciągłym zmianom podlega też sama polityka. W wyniku istotnych zmian zachodzących w Unii po jej rozszerzeniu o nowe państwa członkowskie oraz w obliczu postępującej globalizacji, niepokoju związanych z dostawami energii, niżem demograficznym, zmianami klimatycznymi oraz światową recesją, polityka ulega stopniowym modyfikacjom³.

Celem opracowania jest pokazanie procesów reformowania polityki spójności oraz przedstawienie jej związku z priorytetami odnowionej Strategii Lizbońskiej. Autor artykułu porusza również problem implementacji priorytetów odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz realizacji celów polityki spójności w Polsce.

2. Odnowiona Strategia Lizbońska jako podstawa do sformułowania nowych celów polityki spójności

Polityka spójności jest podstawowym narzędziem realizacji priorytetów Strategii Lizbońskiej, przyjętej na szczycie przywódców UE w marcu 2000 r. oraz uzupełnionej na szczycie w Göteborgu w czerwcu 2001 r. o aspekt środowiskowy. Nadrzędnym priorytetem Strategii było uczynienie z Unii Europejskiej w ciągu 10 lat najbardziej dynamicznej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do zapewnienia zrównoważonego wzrostu, idącego w parze z większą spójnością społeczną oraz poszanowaniem środowiska naturalnego⁴.

W czasie szczytu wiosennego w 2005 r. Rada Europejska uznała, iż realizacja priorytetów lizbońskich okazała się niespójna w poszczególnych państwach Wspólnoty, a jej wcześniejsze wyzwania stają się jeszcze bardziej naglące w obliczu obserwowanych przekształceń w dziedzinie gospodarczej i społecznej, związanych z procesami

² Oficjalna strona internetowa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, <http://www.umwd.dolnyslask.pl/rozwoj/polityka-spojnosci/> (14.04.2012).

³ Tamże.

⁴ M. Strużycki, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w świetle Strategii Lizbońskiej*, SGH w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2006, s. 15-16.

globalizacyjnymi i rosnącą konkurencją, procesami restrukturyzacyjnymi i wzrostem bezrobocia, migracją zarobkową oraz starzeniem się społeczeństwa. Jako przyczyny niezadowolającego stopnia realizacji strategii wskazano zbyt obszerną listę priorytetów, niski poziom koordynacji między państwami członkowskimi oraz niezaangażowanie odpowiednich nakładów finansowych na wdrażanie działań lizbońskich⁵.

W odpowiedzi na wskazane źródła niepowodzenia zainicjowano działania mające na celu wypracowanie odpowiednich rozwiązań, umożliwiających doprowadzenie do skoordynowania i spójnego osiągnięcia poszczególnych elementów Strategii Lizbońskiej we wszystkich państwach Unii. Wynikiem tych działań było przyjęcie pakietu tzw. Zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008, zawierającego wykładnię odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz nakładającego na państwa członkowskie obowiązek opracowania krajowych programów reform (KPR) w oparciu o cele i priorytety lizbońskie⁶.

Na podstawie tych dokumentów przyjęto Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013 w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO). Trzy główne nurty działań prolizbońskich zakładają:

1. Rozwój wiedzy i innowacji:
 - wzrost i poprawa inwestycji w sferze B+R,
 - pobudzenie innowacji, wykorzystanie ICT oraz zrównoważone wykorzystanie zasobów,
 - przyczynienie się do rozwoju silnej europejskiej bazy przemysłowej.
2. Rozwój państw UE jako miejsca inwestowania i pracy:
 - rozszerzenie i pogłębienie wspólnego rynku,
 - poprawa prawodawstwa europejskiego i krajowego,
 - stworzenie otwartych i konkurencyjnych rynków w obrębie UE i poza nią,
 - rozszerzenie i poprawa infrastruktury europejskiej.
3. Rozwój mechanizmów umożliwiających przedsiębiorstwom tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy:
 - zaangażowanie większej liczby osób w aktywną działalność zawodową oraz modernizacja systemów zabezpieczeń społecznych,
 - zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy,
 - wzrost inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepsze systemy edukacji i zdobywanie umiejętności⁷.

W wyniku reformy Strategii Lizbońskiej dokonano odnowienia polityki spójności UE. Przede wszystkim na nowo zdefiniowano cele polityki („Konwergen-

⁵ Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej: wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: nowy początek Strategii Lizbońskiej, Komisja Europejska, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2005.

⁶ The Lisbon Review 2008, World Economic Forum, 2008.

⁷ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 40-73.

cja”, „Konkurencyjność”, „Współpraca terytorialna”). Wprowadzono również modyfikacje w zakresie jej funduszy, tj. środków strukturalnych, z których wyłączono środki wchodzące dotychczas w skład polityki rolnej i rybołówstwa. Za fundamentalną zmianę należy jednak uznać uczynienie z polityki spójności kluczowego instrumentu finansowania realizacji strategii na szczeblu krajowym oraz ustanowienie tzw. *Lisbon earmarking*, czyli zasad wyodrębniania środków polityki spójności na realizację celów lizbońskich⁸.

Odnowiona polityka spójności obrała kierunek zmierzający do zapewnienia wewnętrznej spójności ekonomicznej i społecznej w całej Unii przy zachowaniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego regionów UE. Wspomniana spójność miała zostać osiągnięta poprzez realizację trzech następujących celów.

Cel 1 – Konwergencja. Jego realizacja polega na udzielaniu wsparcia regionom najbiedniejszym. Działania podejmowane w ramach tego celu koncentrują się na rozwoju społeczeństwa informacyjnego, przedsiębiorczości, innowacyjności, rozwoju technologicznym oraz ochronie środowiska naturalnego. Finansowaniem z funduszy w ramach tego celu objęte są regiony poziomu NUTS 2⁹.

Cel 2 – Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. Ma przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności regionów oraz poprawy sytuacji w zatrudnieniu. Realizacja tego celu będzie możliwa poprzez wspieranie zmian gospodarczych i społecznych oraz promowanie innowacyjności, przedsiębiorczości, ochrony środowiska, dostępności zatrudnienia, zdolności dostosowawczych i rozwoju rynku pracy przeciwdziałających wyłączeniu społecznemu. Jego realizacja jest finansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Celem tym objęte zostały regiony, które nie kwalifikują się do otrzymania pomocy w ramach celu 1.

Cel 3 – Europejska współpraca terytorialna (EWT). Jest skoncentrowany na umacnianiu współpracy transgranicznej, szczególnie w dziedzinie wspierania wspólnych inicjatyw lokalnych i regionalnych oraz na współpracy międzyregionalnej. Podstawowym źródłem finansowania projektów w ramach tego celu jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego¹⁰.

⁸ Tamże, . s. 106-114.

⁹ NUTS 2 (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) – Wspólna Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych ustalana przez Urząd Statystyczny Wspólnoty Europejskiej we współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi. Opracowana w oparciu o istniejące podziały administracyjne i kryterium ludnościowe klasyfikacja ma na celu zbieranie, opracowywanie i udostępnianie na obszarze WE porównywalnych danych dla określonych statystyk regionalnych. Klasyfikacja NUTS jest hierarchiczna – dzieli każde państwo członkowskie na jednostki terytorialne poziomu NUTS 1, z których każdy dzieli się na jednostki terytorialne poziomu NUTS 2, a te z kolei dzielą się na jednostki terytorialne poziomu NUTS 3. Polskimi odpowiednikami są w przypadku: NUTS 1 – regiony; NUTS 2 – województwa; NUTS 3 – podregiony; NUTS 4 – powiaty i miasta na prawach powiatu; NUTS 5 – gminy.

¹⁰ M. Lejczyk, R. Poźdźik, *Fundusze unijne – zasady finansowania projektów ze środków unijnych w Polsce w latach 2007-2013*, VERBA – Oficyna Wydawnicza, Lublin 2010, s. 28.

Odnowienie Strategii Lizbońskiej spowodowało:

- 1) zawężenie celów lizbońskich (wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia),
- 2) usystematyzowanie obszarów priorytetowych (rozwój wiedzy i innowacji, rozwój UE jako miejsca inwestowania i pracy, rozwój mechanizmów umożliwiających przedsiębiorstwom tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy),
- 3) bezpośrednie powiązanie Strategii Lizbońskiej z polityką spójności (*Lisbon earmarking*)¹¹.

Głównym zadaniem polityki spójności jest niwelowanie opóźnień rozwojowych oraz wynikających z nich różnicowań terytorialnych¹². Tymczasem jednym z priorytetów lizbońskich jest dążenie do podnoszenia konkurencyjności opartej na potencjale generowania innowacji. Zestawienie tych dwóch elementów do pewnego stopnia jest sprzeczne. Dotychczas większość krajów UE10+2 stawiała sobie za główny cel zbliżenie się do poziomu rozwoju gospodarczego UE15, uznając, że ścieżką dojścia będzie koncentracja wysiłków inwestycyjnych na modernizacji i rozbudowie infrastruktury podstawowej. Z dużym prawdopodobieństwem można również stwierdzić, że trend ten utrzyma się w obecnej perspektywie programowania, tj. w latach 2007-2013. W tym miejscu należałoby rozważyć kwestię, czy takie podejście gwarantuje długofalowy wzrost. Wyjaśnia to stwierdzenie, że w perspektywie najbliższych lat inwestycje w infrastrukturę podstawową przyczynią się do pobudzenia gospodarczego. Jednak w perspektywie wieloletniej jednokierunkowy model działań może wpływać na pogłębienie różnicowań terytorialnych¹³.

Za główny cel krajów UE15 uznano wzmocnienie ich roli jako partnera gospodarczego w warunkach globalizacji oraz dążenie do efektywnej konkurencji ze Stanami Zjednoczonymi. Konsekwencją tych działań jest niejako pomijanie państw UE10+2. Kraje UE15 umieszczają w centrum swoich przedsięwzięć pro wzrostowych dążenie do rozwoju wiedzy i pobudzenia innowacji. Do tego głównego nurtu zostały dołączone działania polegające na zacieśnianiu współpracy z Chinami oraz Indiami. Modyfikacji poddano również systemy zabezpieczeń społecznych, tak aby można było w pełni korzystać z istniejących zasobów kapitału ludzkiego. Działania te mają na celu, pomimo obserwowanej obecnie stagnacji gospodarczej, odnowienie tendencji wzrostowych¹⁴.

Po stwierdzeniu różnicowań terytorialnych, odmiennych barier i wyzwani rozwojowych, wymuszających odmienną hierarchizację priorytetów, konieczne stało się rozważenie kwestii udzielania wsparcia wspólnotowego, umożliwiającego wypełnienie celów polityki spójności oraz równoległe realizowanie efektywnej polityki pro wzrostowej wynikającej z odnowionej Strategii Lizbońskiej. Za istotę tego rozważania uznano odpowiedź na pytanie: W jaki sposób wyważyć kierunki wsparcia, mając na jednej szali działania nastawione na likwidację braków infrastrukturalnych oraz na zaęgniwanie najbardziej palących problemów społecznych

¹¹ Oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, <http://ec.europa.eu/archives> (17.04.2012).

¹² M. Strużycki, wyd. cyt., s. 64.

¹³ Oficjalna strona internetowa Centrum Informacji Europejskiej, <http://www.cie.gov.pl> (17.04.2012).

¹⁴ *A Single Market for Citizens*, European Commission, 21.02.2007, COM, Brussels 2007 (60) final.

(w tym przede wszystkim bezrobocia i ubóstwa), natomiast na drugiej działania bezpośrednio ukierunkowane na kluczowe czynniki wzrostu, tj. wiedzę i innowacje? Pożądanym rozwiązaniem jest znalezienie „złotego środka”, a w tym przypadku osiągnięcie kompromisu między środkami skierowanymi na natychmiastowe zaspokojenie potrzeb a działaniami skoncentrowanymi na osiągnięciu wzrostu w długofalowej perspektywie¹⁵. Jednym z rozwiązań tak sformułowanego dylematu jest kombinacja dwóch lub kilku polityk. Podczas procesu weryfikacji Strategii Lizbońskiej pojęcie to zdefiniowano jako spójną kompilację polityk makro- i mikroekonomicznych oraz polityki na rzecz zatrudnienia.

Wzajemne przenikanie się tych polityk, prowadzone zgodnie z krajowymi i regionalnymi uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi, ma na celu doprowadzenie do właściwego zgrania instrumentów i inwestycji w obszarze przedsiębiorczości, wiedzy i innowacji, technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz zatrudnienia i kapitału ludzkiego, pozwalających na osiągnięcie wzrostu o charakterze prospołecznym¹⁶. Na rysunku 1 przedstawiono zależności między Strategią Lizbońską a polityką spójności w wymiarze zarówno makroekonomicznym, jak i mikroekonomicznym.

W grudniu 2006 r. Komisja Europejska wydała komunikat „Wdrażanie odnowionej Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu i nowych miejsc pracy – rok realizacji”. Jego celem było zaprezentowanie stanu realizacji Strategii Lizbońskiej zarówno w odniesieniu do poziomu wspólnotowego, jak i krajowego. Zalecane przedsięwzięcia dla wszystkich państw Wspólnoty koncentrują się wokół: zwiększania inwestycji w wiedzę i innowacje, uwalniania potencjału przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, zwiększania możliwości zatrudnienia grup zagrożonych bezrobociem, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz przeciwdziałania zmianom klimatycznym¹⁷.

Rok później Komisja Europejska wydała dokument „Strategiczne sprawozdanie na temat odnowionej Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008-2010)”¹⁸. W dokumencie tym zwrócono uwagę na rangę i znaczenie kontynuowania odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz dokonano oceny poszczególnych państw członkowskich w aspekcie realizacji krajowych programów reform¹⁹.

¹⁵ E. Teichmann, *Odnowiona strategia lizbońska, innowacyjność krajów i regionów oraz dysfunkcjonalność sektorów i rynków na jednolitym rynku europejskim – podsumowanie*, [w:] B. Brocka-Palacza, E. Teichmann (red.), *Strategia lizbońska z perspektywy wybranych krajów i regionów*, SGH w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2009, s. 260-277.

¹⁶ Oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/regional_policy (18.04.2012).

¹⁷ *Communication from the Commission to the Spring European Council Implementing the Renewed Lisbon Strategy for Growth and Jobs – „A year of delivery”*, Commission of the European Communities, Brussels, 12.12.2006, COM 2006 (816) final.

¹⁸ *Strategic Report on the Tenewed Lisbon Strategy for Growth and Jobs: Launching the New Cycle (2008-2010)*, Commission of the European Communities, Brussels 11.12.2007, COM 2007, (803) final.

¹⁹ W opisywanym raporcie Komisja Europejska stwierdziła, że odnowiona Strategia Lizbońska na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia przyniosła zakładane rezultaty. Jako dowód podano

ZINTEGROWANE WYTYCZNE		STRATEGICZNE WYTYCZNE WSPÓLNOTY			
WYMIAR MAKROEKONOMICZNY	1	Zapewnienie stabilności gospodarczej			
	2	Zapewnienie trwałości rozwoju gospodarczego			
	3	Propagowanie efektywnej dystrybucji zasobów			
	4	Propagowanie większej spójności między politykami makroekonomicznymi i strukturalnymi			
	5	Zapewnienie, aby wzrost płac stał się czynnikiem stabilności makroekonomicznej i wzrostu gospodarczego			
	6	Przyczynianie się do dynamicznego i prawidłowego funkcjonowania UGW			
EUROPA JAKO LEPSZE MIEJSCE INWESTOWANIA I PRACY					
WYMIAR MIKROEKONOMICZNY	16	Rozbudowa i poprawa infrastruktury w Europie oraz realizacja priorytetowych projektów transgranicznych	1.1.1	Rozszerzenie i poprawa infrastruktury transportowej	POLITYKA SPÓJNOŚCI NA RZECZ STRATEGII LIZBOŃSKIEJ
	11	Wspieranie zrównoważonego wykorzystania zasobów oraz wzmocnienie efektu synergii między ochroną środowiska a wzrostem	1.1.2	Wzmocnienie synergii między ochroną środowiska a wzrostem	
			1.1.3	Podjęcie kwestii intensywnego wykorzystania w Europie tradycyjnych źródeł energii	
	WIEDZA I INNOWACJE NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO				
	7	Zwiększenie i podniesienie poziomu inwestycji w B+R	1.2.1	Zwiększenie i lepsze ukierunkowanie inwestycji na B+R	
8	Wspieranie innowacji	1.2.2	Wsparcie inwestycji i przedsiębiorczości		
9	Upowszechnienie i efektywne wykorzystanie ICT oraz tworzenie powszechnego SI	1.2.3	Promowanie SI dla wszystkich		
10	Budowa silnej bazy przemysłowej	1.2.4	Poprawa dostępu do finansowania		
15	Promowanie kultury pracy opartej na przedsiębiorczości oraz stworzenie warunków korzystnych dla rozwoju MSP	1.2.5	Ułatwienie innowacji oraz promowanie przedsiębiorczości		
TERYTORIALNY WYMIAR POLITYKI SPÓJNOŚCI					
	2.1	Wkład we wzrost i zatrudnienie			
	2.2	Wspieranie zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich, obszarów rybołówstwa oraz obszarów o niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze			
	2.3	Współpraca			
	2.4	Współpraca transgraniczna			
	2.5	Współpraca transnarodowa			
	2.6	Współpraca międzyregionalna			

Rys. 1. Współzależność między Strategią Lizbońską a polityką spójności 2007-2013

Źródło: *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Departament Koordynacji i Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Warszawa 2006, s. 38.

wysokie tempo wzrostu gospodarczego w UE w 2005 r. Wzrost PKB w podanym okresie wyniósł 1,8%. Dwa lata później już 2,9%. W okresie 2005-2007 w krajach UE powstało ponad 6,5 mln nowych miejsc pracy. Zmniejszyła się także dysproporcja między UE a USA pod względem wydajności pracy, chociaż w 2007 r. różnica ta nadal wynosiła 39% na korzyść USA.

3. Implementacja priorytetów odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz realizacja celów polityki spójności w Polsce

W odniesieniu do Polski za najistotniejsze działania, umożliwiające pomyślne spełnienie założeń Strategii Lizbońskiej, uznano:

- reformę sektora badań publicznych, która umożliwi zwiększenie efektywności inwestycji w wiedzę i innowacje oraz przyczyni się do wzrostu jakości B+R,
- utworzenie dogodnego otoczenia instytucjonalno-legislacyjnego oraz finansowego, które umożliwi dynamiczny rozwój przedsiębiorczości, a także przyczyni się do wzrostu poziomu konkurencyjności i wdrażania innowacji zwłaszcza przez MŚP,
- wdrożenie innowacyjnego systemu transportowego i energetycznego, który będzie spójny z europejskimi sieciami infrastrukturalnymi,
- unowocześnienie programów edukacji i kształcenia zawodowego, które umożliwią elastyczną adaptację do zmieniających się potrzeb i podaży na rynku, a także przyczynią się do wzrostu udziału osób dorosłych w zdobywaniu wiedzy,
- zreformowanie publicznych służb zatrudnienia w sposób umożliwiający implementację efektywnych rozwiązań aktywnej polityki zatrudnienia, skoncentrowanych na bezrobotnych, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży i osób starszych²⁰.

Polska jako jedyny kraj UE10+2 podjęła się wprowadzenia polityki spójności zgodnie z zasadą *Lisbon earmarking*. Decyzja ta umożliwiła skierowanie przynajmniej 60% jej środków finansowych na wsparcie obszarów prolizbońskich. Zgodnie z aktualnymi obliczeniami poziom ten wynosi prawie 64% alokacji wkładu wspólnotowego do Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) w zakresie zadań objętych celem „Konwergencja”²¹.

Celem NSRO było wyeksponowanie konieczności inwestowania w regiony o wysokich możliwościach wzrostu, co miało spowodować sukcesywne zbliżanie się do poziomu rozwoju gospodarczego bogatych państw Wspólnoty. Spośród szeregu działań, związanych ze zreformowaną polityką spójności, NSRO wyróżniły obszary określane jako dźwignie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, które miały stać się rdzeniem działań realizowanych w ramach programów operacyjnych 2007-2013. Regionalne programy operacyjne (RPO) miały kształtować strukturę i wielkość wsparcia w zależności od potrzeb rozwojowych danego regionu. Jednak realizacja powyższych założeń oraz cały proces finansowego wsparcia przedsiębiorstw i samorządów w regionach został znacząco zaburzony przez niestabilną sytuację ekonomiczną w Europie.

²⁰ M. Strużycki, wyd. cyt., s. 27-35.

²¹ *Narodowe...*, s. 107.

Obecnie odnotowuje się coraz częstsze zrywanie przez beneficjentów umów o dofinansowanie inwestycji, zawartych w ramach RPO. W 2011 r. rozwiązano aż 987 umów o dotacje unijne – wynika z danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Jeszcze w 2009 r. było zaledwie 200 takich przypadków, rok później już 594. Samorządy i firmy rezygnują z przyznanych już pieniędzy, ponieważ ich sytuacja ekonomiczna nie pozwala na realizację zakresu rzeczowo-finansowego dotowanych projektów, ponadto znaczący wzrost cen planowanych urządzeń wpływa na nierentowność inwestycji. Regionalne programy operacyjne, należące do narzędzi realizacji NSRO, miały przyczynić się do wzrostu gospodarczego poszczególnych regionów oraz poprawy sytuacji w zatrudnieniu w wyniku realizacji inwestycji przez przedsiębiorstwa oraz samorządy. W przypadku firm zauważalna jest niepokojąca tendencja. Dotowane inwestycje, które miały zapewnić wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, pozwoliły wielu firmom jedynie na przetrwanie na rynku w czasie dekonstrukcji. Z kolei samorządy, w oparciu o szczegółowe analizy finansowe przedsięwzięć oraz stanu zadłużenia, często odstępowały od realizacji inwestycji, obawiając się zadłużenia, które w kolejnych latach przekroczyłoby dozwolony poziom, co z pewnością przełożyłoby się na problemy z bieżącą obsługą zobowiązań²².

4. Podsumowanie

Przyłączenie do Wspólnoty kolejnych państw spowodowało realne zagrożenie pogłębiania się różnic w gospodarczym i społecznym rozwoju europejskich regionów. Zahamowanie rosnącej dysproporcji wymagało i nadal wymaga przeprowadzenia reform unijnej polityki regionalnej. Odnowiona Strategia Lizbońska przyniosła szereg zmian. Liczne cele zawarte w pierwotnej jej wersji zostały ograniczone do dwóch: osiągnięcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz trwałego wzrostu zatrudnienia. Cele te, w poszczególnych krajach członkowskich, miały być osiągnięte w dwojaki sposób – poprzez zobligowanie danego państwa do przygotowania Krajowego Programu Reform, którego zadaniem było stworzenie odpowiedniego środowiska umożliwiającego skuteczną realizację Strategii Lizbońskiej, w tym implementację szeregu rozwiązań o charakterze legislacyjno-instytucjonalnym, oraz poprzez „materialną” realizację zapisów strategii, której oczekiwanym rezultatem było rozpoczęcie realizacji przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy polityki spójności, zgodnych z NSRO. Realizacja zapisów zawartych w tym dokumencie miała być możliwa dzięki programom operacyjnym, które zawierają działania prolizbońskie, spójne z rekomendacjami zawartymi w Strategicznych Wytocznych Wspólnoty. Autor opracowania, realizując przedstawiony na wstępie cel artykułu, opisał w sposób chronologiczny wspomniane wyżej zmiany ewolucyjne w polityce UE.

²² Strona serwisu ekonomicznego *Ekonomia24*, <http://ekonomia24.pl> (21.04.2012).

Oslabienie gospodarcze, które dotknęło Wspólnotę w 2009 r., zahamowało postęp gospodarczy i społeczny oraz ujawniło słabe strony europejskiej gospodarki. Nie udało się osiągnąć zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz trwałej poprawy sytuacji w zatrudnieniu. Przedsiębiorstwa walczyły o przetrwanie na rynku, ograniczając realizację ryzykownych inwestycji, które miałyby wpływ na rozwój danego regionu. Jednocześnie samorządy stały przed koniecznością poradzenia sobie z nowymi ograniczeniami dotyczącymi ich deficytu.

Rada Europejska, mając na uwadze konieczność zmian, przyjęła w czerwcu 2010 r. nową Strategię na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju Europa 2020. Zastąpi ona Strategię Lizbońską. Nowa strategia zawiera pięć celów UE na rok 2020, które koncentrują się wokół poprawy sytuacji w zatrudnieniu, badań i innowacji, zmian klimatycznych i energii, edukacji oraz walki z ubóstwem. Europa 2020 powinna pomóc w wyjściu z kryzysu, sprawić, że gospodarka UE stanie się inteligentna i zrównoważona, będzie przeciwdziałać wyłączeniu społecznemu, co bezpośrednio przełoży się na wzrost wskaźników zatrudnienia i wydajności oraz większą spójność społeczną. Europa 2020 stanowi nową wizję społecznej gospodarki rynkowej dla Europy XXI wieku.

Literatura

- A Single Market for Citizens*, European Commission, Brussels, 21.02.2007, COM , 2007 (60) final.
- Communication from the Commission to the Spring European Council Implementing the Renewed Lisbon Strategy for Growth and Jobs – „A year of delivery”*, Commission of the European Communities, Brussels, 12.12.2006, COM 2006 (816) final.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *Polityki gospodarcze Unii Europejskiej*, SGH w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2009.
- Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej: wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: nowy początek Strategii Lizbońskiej, Komisja Europejska, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2005.
- Lejczyk M., Poździk R., *Fundusze unijne – zasady finansowania projektów ze środków unijnych w Polsce w latach 2007-2013*, VERBA – Oficyna Wydawnicza, Lublin 2010.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Strategic Report on the Renewed Lisbon Strategy for Growth and Jobs: Launching the New Cycle (2008-2010)*, Commission of the European Communities, Brussels 11.12.2007, COM 2007, (803) final.
- Strużycki M., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w świetle Strategii Lizbońskiej*, SGH w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2006.
- Teichmann E., *Odnowiona strategia lizbońska, innowacyjność krajów i regionów oraz dysfunkcjonalność sektorów i rynków na jednolitym rynku europejskim – podsumowanie*, [w:] B. Brocka-Palacza, E. Teichmann (red.), *Strategia lizbońska z perspektywy wybranych krajów i regionów*, SGH w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2009.
- The Lisbon Review 2008, World Economic Forum, 2008.

Źródła internetowe

Oficjalna strona internetowa Centrum Informacji Europejskiej, <http://www.cie.gov.pl>.

Oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, <http://ec.europa.eu/archives>.

Oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/regional_policy.

Oficjalna strona internetowa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, <http://www.umwd.dolnyslask.pl/rozwoj/polityka-spojnosci>.

Strona serwisu ekonomicznego Ekonomia24, <http://ekonomia24.pl>.

**THE REFORMED COHESION POLICY
AND ITS RELATIONSHIP WITH THE PRIORITIES
OF THE RENEWED LISBON STRATEGY**

Summary: After several years of the Lisbon Strategy the effects of implementation of its assumptions were considered insufficient. The result of the situation was the renewal of its provisions. EU countries have been obliged to prepare the National Reform Programmes because of the new guidelines, whose task is to implement the strategy at the national level. The list of the strategy's purposes has been narrowed to two main: to achieve sustainable economic growth and stable growth of employment. The main tool of the renewed strategy has become a reformed cohesion policy, whose purpose is to support activities connected with compensating economic and social conditions in all the regions of the European Union.

Keywords: cohesion policy, renewed Lisbon Strategy, UE regions.