

**Jacek Szlachta**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

---

## **POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ PO ROKU 2013 – IMPLIKACJE DLA POLSKI**

---

**Streszczenie:** W opracowaniu scharakteryzowano aktualny stan dyskusji nad reformą europejskiej polityki spójności w kolejnym wieloletnim okresie programowania, obejmującym lata 2014-2020. Przedstawiono wnioski wynikające z najważniejszych dokumentów, takich jak *Zielona Księga* w sprawie spójności terytorialnej oraz Strategia „Europa 2020”. Praca składa się z czterech części: 1. uwarunkowania polityki spójności UE, 2. znaczenie EU 2020 jako podstawy kształtowania polityk Wspólnoty, 3. znaczenie europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 dla Polski, 4. zakończenie.

**Słowa kluczowe:** polityka spójności, rozwój regionalny, Unia Europejska, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna.

### **1. Uwarunkowania polityki spójności Unii Europejskiej**

Unia Europejska programuje swą politykę i budżet w wieloletnim horyzoncie czasowym; aktualny dotyczy lat 2007-2013. W 2014 r. rozpocznie się nowa, wieloletnia perspektywa budżetowa, która będzie najprawdopodobniej dotyczyła okresu 2014-2020<sup>1</sup>. Od czasu reformy wprowadzonej przez komisarza Jacques'a Delors'a w 1988 r. polityka spójności stała się drugą pozycją wydatków budżetowych Wspólnoty, koncentrując obecnie ok. jednej trzeciej całości<sup>2</sup>. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. największe transfery finansowe otrzymujemy właśnie w ramach tej polityki. W latach 2004-2006 było to ok. 10% średniorocznej alokacji, a w latach 2007-2013 do Polski trafia już ok. 22% środków europejskiej polityki spójności. Szacuje się, że w kolejnym wieloletnim okresie programowania Polska

---

<sup>1</sup> Zgodnie z zapisami Traktatu lizbońskiego, Wspólnota Europejska programuje swą politykę i budżet w wieloletnim horyzoncie czasowym, nie krótszym niż 5 lat. Na ogół przyjmuje się, że kolejny okres będzie dotyczył – tak jak w przypadku dwu ostatnich, obejmujących lata 2000-2006 i 2007-2013 – także siedmiu lat.

<sup>2</sup> W literaturze przedmiotu używane są, bardzo często zamiennie, przynajmniej trzy pojęcia dotyczące tej sfery interwencji Wspólnoty; są to: polityka strukturalna (określenie to pojawiło się już w Traktacie rzymskim), polityka regionalna (ze względu na rolę przesłanek i układu regionalnego) oraz polityka spójności (akcentuje cel, jakim jest zmniejszenie różnicowań społeczno-gospodarczych w Unii Europejskiej).

powinna koncentrować ok. 27-30% alokacji. Na tle tych danych jest zrozumiałe, dlaczego ewolucja tej polityki budzi olbrzymie zainteresowanie w naszym kraju. Zarazem efektywność wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce ma decydujące znaczenie dla ogólnej oceny jakości interwencji Wspólnoty w procesy rozwoju regionalnego.

Zaawansowanie prac nad rozwiązaniami dotyczącymi europejskiej polityki spójności w kolejnym okresie programowania w połowie poprzedniego okresu, czyli w 2003 r., było znacznie większe niż obecnie, czyli w 2010 r. Prawdopodobnie wynika z wyjątkowo niekorzystnych uwarunkowań, m.in. z głębokiego kryzysu społeczno-gospodarczego, niekorzystnego kalendarza wyborczego do Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i w najważniejszych krajach członkowskich oraz komplikacji z ratyfikowaniem Traktatu reformującego, zwanego także lizbońskim, który – pomimo podpisania przez wszystkie kraje członkowskie już w 2007 r. – został ratyfikowany przez ostatni kraj jesienią, a wszedł w życie dopiero 1.12.2009 r. Mimo to w Europie pojawiają się ważne opracowania i studia, które określają pole dyskusji nad europejską polityką spójności.

Do najważniejszych można zaliczyć następujące dokumenty:

1. Agenda Terytorialna Unii Europejskiej, przyjęta przez ministrów ds. spójności terytorialnej w Lipsku 25 maja 2007 r.;

2. *Zielona Księga* na temat spójności terytorialnej z 6 października 2008 r., zaprezentowana po konsultacjach społecznych;

3. Raport F. Barca *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy* z kwietnia 2009 r., zamówiony przez komisarz D. Hübner, wraz z załącznikami;

4. Wykład komisarza Dyrekcji Generalnej Regio P. Sameckiego na *Open Days University* wygłoszony w Brukseli 8 października 2009 r.;

5. Opracowanie komisarza Dyrekcji Generalnej Regio Komisji Europejskiej P. Sameckiego *Orientation Paper on Future Cohesion Policy* z grudnia 2009 r., będące doskonałą próbą dostosowania europejskiej polityki spójności do nowych wyzwań;

6. Strategia „Europa 2020”, która ma zastąpić Strategię lizbońską oraz stać się podstawą nowej edycji Zintegrowanych wytycznych dotyczących polityki ekonomicznej i polityki rynku pracy. „Europa 2020” została przedstawiona do konsultacji społecznych w 2009 r., a następnie wstępnie uzgodniona w marcu 2010 r.

Dodatkowo ważnych inspiracji dostarczają prace programu ESPON (European Spatial Planning Observation Network), w tym przede wszystkim kolejne raporty tego programu<sup>3</sup>. W trakcie każdej prezydencji odbywają się konferencje ministrów

---

<sup>3</sup> Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego (ESPON) – program, w którym uczestniczy 27 państw członkowskich Wspólnoty oraz Norwegia i Szwajcaria. Pierwsza edycja programu ESPON dotyczyła lat 2000-2006, kolejna lat 2007-2013. Misją programu ESPON jest rozpoznanie prawidłowości struktur terytorialnych Europy oraz przygotowanie podstaw do wdrożenia traktatowego charakteru spójności terytorialnej. Wynikiem prac tego programu jest już obecnie ok. 10 opublikowanych raportów, w których przedstawiono terytorialne aspekty rozwoju struktur społeczno-gospodarczych 29 państw Europy.

odpowiadających za politykę regionalną, dlatego istotne znaczenie mają także konkluzje poszczególnych prezydencji. W 2010 r. zostanie opublikowany kolejny raport kohezyjny na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz przeprowadzony zostanie przegląd budżetowy Unii Europejskiej.

Globalny kryzys społeczno-gospodarczy, jaki rozpoczął się w 2008 r., spowodował zasadnicze przewartościowania w Unii Europejskiej, w tym także w sferze europejskiej polityki spójności<sup>4</sup>. Kryzys paradoksalnie wzmocnił tę politykę, jeśli bowiem uznano, że w szerszym zakresie powinna zostać podjęta interwencja władz publicznych w procesy pobudzania gospodarki, to europejska polityka spójności dysponuje zestawem skutecznych instrumentów. Po raz pierwszy w trakcie okresu programowania doszło do korekty wspólnotowych regulacji prawnych, co służyło zasadniczemu przyspieszeniu i uproszczeniu wdrażania funduszy. Wskazano m.in. potrzebę uelastycznienia tej polityki poprzez tworzenie rezerw oraz szersze eksperymentowanie.

Zmiany w teorii są także istotną inspiracją dla modyfikacji polityki regionalnej Wspólnoty. Tradycyjnie teoria neoklasyczna była aprezestrzenna, gdyż włączenie wymiaru terytorialnego powodowało komplikacje w modelowaniu procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. W ostatnich kilkunastu latach dokonuje się przełom polegający m.in. na wprowadzeniu ekonomii miejsc oraz ekonomii przepływów. W sferze kształtowania polityki rozwoju regionalnego istotne inspiracje wynikają z raportów Banku Światowego, OECD oraz Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Omawia się w nich nowy paradygmat polityki regionalnej, często kwestionując tradycyjną politykę spójności. We wspomnianym raporcie Banku Światowego gloryfikowana jest koncentracja środków w najsilniejszych regionach metropolitalnych i dokumentuje się przewagę modelu zakładającego brak związku pomiędzy tworzeniem i podziałem dochodu narodowego (biedne regiony powinny otrzymywać przekazy finansowe, gdyż ich aktywizacja ekonomiczna nie ma sensu). Poglądy te są podstawą też o potrzebie koncentracji alokacji polityki regionalnej w najsilniejszych metropoliach i ograniczenia skali interwencji w regionach problemowych.

Podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej w nadchodzących dekadach będzie Traktat reformujący (lizboński), którego artykuł 3. zawiera zapis „[Unia] wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”<sup>6</sup>. Jest on bardziej szczegółowo rozwijany w dalszej części traktatu,

---

<sup>4</sup> J. Szlachta, *Fundusze strukturalne UE a ograniczanie skutków kryzysu*, [w:] J. Osiński, *Unia Europejska i kryzys społeczno-gospodarczy*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.

<sup>5</sup> Zob. m.in.: *Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*, OECD, Paris, 31.03. 2009; *Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Council of The European Community, 14/11/2008, SEC (2008) 02868 final, Brussels; *World development report 2009, Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington 2009.

<sup>6</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008.

zatytułowanej „Polityka spójności”. Są to artykuły traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej o nowych numerach 174-178, gdzie wskazuje się, że kolejne raporty kohezyjne będą dotyczyły trzech wymiarów spójności: gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Szczególnym problemem jest oczywiście sposób ujęcia spójności terytorialnej. Wskazuje się na następujące kierunki interwencji, służące bardziej zbilansowanemu i harmonijnemu rozwojowi Wspólnoty:

1. Koncentracja, czyli pokonanie negatywnych konsekwencji zróżnicowań w zagęszczeniu funkcji gospodarczych; wyróżnia się obszary dużych miast, pośrednie oraz wiejskie.

2. Powiązanie terytoriów, czyli pokonanie dystansu. Wysokiej jakości powiązania transportowe w ramach całej Unii Europejskiej, ale także dostęp do usług ochrony zdrowia, edukacji, szerokopasmowego Internetu, sieci energetycznych, centrów biznesowych i badawczych oraz usług biznesowych.

3. Współpraca, czyli pokonanie podziałów. Chodzi m.in. o rozwinięcie różnych innowacyjnych form współpracy transgranicznej, pokonanie negatywnych konsekwencji różnych granic, w tym także regionalnych, rozwinięcie struktur kooperacji w celu rozwiązywania problemów transgranicznych oraz skuteczne podejmowanie problemów nie znających granic administracyjnych (środowisko, gospodarka wodna). Istotnym wymiarem jest także wspieranie tworzenia różnego rodzaju sieci.

4. Podjęcie problemów regionów o specjalnych cechach geograficznych oraz obszarów o szczególnych wyzwaniach rozwojowych. Jako przykłady wymienia się: regiony o niskiej gęstości zaludnienia, regiony wiejskie, regiony przygraniczne położone wzdłuż zewnętrznych granic Wspólnoty.

## **2. Znaczenie Strategii „Europa 2020” jako podstawy kształtowania polityki Wspólnoty**

W 2000 r. na szczycie w Lizbonie Rada Europejska przyjęła Strategię lizbońską, zakładającą, że w ciągu zaledwie 10 lat Unia Europejska stanie się najbardziej konkurencyjną gospodarką świata. W 2001 r. na szczycie w Göteborgu oryginalna strategia została uzupełniona założeniami trwałego i zrównoważonego rozwoju (*sustainable*). Brak dostatecznej skuteczności wdrażania Strategii lizbońskiej na początku XXI w. spowodował przyjęcie w 2005 r. odnowionej Strategii lizbońskiej<sup>7</sup>. Wynikająca z tego kluczowa zmiana polegała przede wszystkim na podporządkowaniu polityki Wspólnoty w okresie programowania 2007-2013 odnowionej Strategii lizbońskiej. Znalazło to wyraz w indykatywnym zobowiązaniu państw członkowskich do przeznaczenia w Programach Operacyjnych Celu „Konwergencja” przynajmniej 60% alokacji na wdrażanie tzw. priorytetów lizbońskich. Strategia lizbońska znalazła tak-

---

<sup>7</sup> *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej*, komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2.02.2005, COM (2005) 24 końcowy, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.

że przełożenie na politykę państw członkowskich poprzez zapisy zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia<sup>8</sup>. Każdy kraj członkowski na podstawie zintegrowanych wytycznych przygotowuje średniookresowy Krajowy Program Reform, w którym opisuje, w jaki sposób będą wdrażane 24 wytyczne dotyczące polityki makroekonomicznej, mikroekonomicznej oraz rynku pracy.

Bezpośrednim przełożeniem Strategii lizbońskiej na politykę spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013 stały się Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Spójności<sup>9</sup>. Sformułowano trzy wytyczne sektorowe: 1. poprawa atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie ich potencjału środowiskowego, 2. rozwój wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu gospodarczego oraz 3. tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy. Antycypując traktatowy charakter spójności terytorialnej, sformułowano także trzy priorytety terytorialne: 1. wkład miast w rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, 2. wspieranie dywersyfikacji działalności gospodarczej oraz 3. współpraca przygraniczna, ponadnarodowa i międzyregionalna. Dokument ten, o bardzo wysokim statusie politycznym, stanowi odniesienie dla Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 we wszystkich krajach członkowskich.

Dokumentem, jaki ma zastąpić Strategię lizbońską, będzie Strategia „Europa 2020”, procesowana w latach 2009-2010. Jako priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej do 2020 r. zaproponowano:

- rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach,
- promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej,
- sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną.

Z tego wynikają następujące cele, jakie powinny zostać osiągnięte przez kraje członkowskie Unii Europejskiej do 2020 r.:

1. 75-procentowy wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64;
2. 3% PBK przeznaczane na badania i rozwój;
3. Cel 20/20/20 w zakresie klimatu i energetyki (zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% oraz poprawa efektywności energetycznej o 20%);
4. Udział młodzieży kończącej wcześniej edukację na poszczególnych poziomach do 10% i minimum 40% młodzieży w odpowiednich rocznikach kończących studia;
5. 20 mln ludzi mniej pozostających w strefie ubóstwa.

---

<sup>8</sup> Są to 24 wytyczne dotyczące: 6 – polityki makroekonomicznej, 10 – polityki mikroekonomicznej, 8 – polityki zatrudnienia; zob.: *Wytyczne UE. Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008*, dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 6.08.2005, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007.

<sup>9</sup> *Wytyczne UE. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Spójności na lata 2007-2013*, Decyzja Rady z 6.10.2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007.

Jak widać, nie występuje pełna zgodność pomiędzy priorytetami a celami. Gospodarka Unii Europejskiej znajduje się w ostatnich dekadach pod rosnącą presją ze strony nie tylko Stanów Zjednoczonych i Japonii, ale także Chin, Indii, Brazylii. Globalizacja wystawia na konkurencję światową coraz więcej sektorów gospodarki Wspólnoty. Szczególne znaczenie ma wprowadzanie i rozwijanie m.in.: gospodarki opartej na wiedzy, społeczeństwa informacyjnego, innowacyjności, podatnych na innowacje regionów (*learning regions*).

Mimo swoich niewątpliwych i szeroko eksponowanych przez Komisję Europejską zalet Strategia „Europa 2020” ma liczne słabości z punktu widzenia skutecznej realizacji misji europejskiej polityki spójności. Są one następujące:

1. Jest अपrzejstrzenna, gdyż została napisana w tradycyjnym nurcie ekonomii, całkowicie abstrahuje od nowych nurtów związanych z ekonomią miejsc oraz ekonomią przepływów;

2. Wyrazem tradycyjnego podejścia do problematyki rozwoju społeczno-gospodarczego jest „odgrzewanie” pojęcia i konceptu polityki przemysłowej jako uniwersalnego remedium na kryzysogenne struktury społeczne i gospodarcze; polityka przemysłowa uzupełniająca politykę makroekonomiczną ma być w najbliższych latach podstawowym instrumentem w Unii Europejskiej;

3. Procesy rozwojowe we Wspólnocie widzi w partnerstwie państw członkowskich i instytucji Unii Europejskiej; nie traktuje poziomu regionalnego i lokalnego jako ważnych aktorów stymulowania procesów rozwojowych oraz nie eksponuje wielopoziomowego zarządzania publicznego (*multilevel governance*);

4. Niemal całkowicie pomija spójność gospodarczą, a tradycyjnie ujmuje spójność społeczną i terytorialną; po konsultacjach społecznych, w wyniku uzasadnionej krytyki, w kilku miejscach dokumentu dopisano termin „spójność”, czasami bez większego sensu;

5. Według „Europa 2020” podstawowym sposobem skutecznego podjęcia i ewentualnego rozwiązania problemów mających wymiar terytorialny we Wspólnocie jest wzrost mobilności siły roboczej i redukcja negatywnego oddziaływania granic wewnętrznych między krajami członkowskimi;

6. Kluczowe znaczenie według „Europa 2020” ma oddziaływanie na emigrantów i zasadnicze zwiększenie mobilności przestrzennej siły roboczej w Unii Europejskiej; oznacza to, że w układzie dwu opcji, jakie stwarza nowoczesna gospodarka rynkowa – mobilności kapitału lub/i siły roboczej – przyjęto zdecydowaną preferencję dla przemieszczeń pracobiorców;

7. Pominięto kwestię wspierania dyfuzji procesów rozwojowych; Jeśli „Europa 2020” bezpośrednio i pośrednio stymuluje koncentrację przestrzenną czynników produkcji, to rosnące znaczenie ma przenoszenie pozytywnych impulsów rozwojowych na obszary peryferyjne, które są słabiej wyposażone w nowoczesne czynniki produkcji;

8. Propozycje programowe zawarte w „Europa 2020” oznaczają zgodę na wprowadzenie Europejskiego Funduszu Społecznego z europejskiej polityki spójności;

poszczególne zapisy nadają temu funduszowi charakter i wymiar socjalny; kompleksowe oddziaływanie na procesy rozwoju społeczno-gospodarczego w układach regionalnych wymaga współdziałania różnych instrumentów, w tym głównie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Jak widać, Strategia „Europa 2020” została napisana z pozycji najsilniejszych państw Unii Europejskiej. Postępując konsekwentnie, należałoby ograniczyć zakres merytoryczny i zasięg terytorialny europejskiej polityki spójności, a układ priorytetów budżetowych Wspólnoty powinien zostać ustrukturyzowany w układzie proponowanych w „Europa 2020” obszarów tematycznych. Najprawdopodobniej przyjęta w tym kształcie Strategia „Europa 2020” może stanowić podstawę ograniczenia alokacji dla Polski, uruchamianych w ramach europejskiej polityki spójności. Należałoby bowiem wspierać polityki sektorowe, organizować konkursy na poziomie Komisji Europejskiej, unikając w miarę możliwości wstępnej alokacji środków na rzecz państw członkowskich, a priorytety powinny być ustalane dla regionów najsilniejszych. Ponieważ w 10 najsilniejszych regionach Wspólnoty wydaje się ok. 50% środków na badania i rozwój, w oczywisty sposób regiony te byłyby beneficjentami tego procesu. Dlatego takie znaczenie dla Polski ma powiązanie procesowania dokumentu Strategii „Europa 2020” z dyskusją budżetową oraz zapewnienie, że polityka spójności będzie instrumentem wdrażania tej strategii. Zgodnie z najważniejszymi wnioskami Polski zgłoszonymi w konsultacji:

1. „Europa 2020” powinna być zorientowana terytorialnie,
2. Polityka spójności powinna być traktowana jako podstawowy instrument wdrażania Strategii „Europa 2020”,
3. Celem Strategii „Europa 2020” powinna być również infrastruktura,
4. Europejski Fundusz Społeczny powinien być także w latach 2014-2020 instrumentem polityki rozwojowej.

### **3. Znaczenie europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 dla Polski**

Lata 2007-2013 są pierwszym wieloletnim okresem programowania, w którym Polska w pełnym zakresie korzysta z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a transfery na rzecz naszego kraju są zbliżone do pułapu 4% średniorocznego PKB<sup>10</sup>. Umożliwiło to znaczące zwiększenie skali inwestycji publicznych w Polsce – w sumie w okresie tym ok. 50% tych inwestycji jest finansowane ze środków europejskiej polityki spójności. Uwzględniając trzy kierunki wsparcia dostępnego z europejskiej polityki spójności, zdecydowano o przeznaczeniu większej niż w innych

---

<sup>10</sup> Od 2007 r. przesunięto Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Rybacki do odpowiednio: Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. Pomimo to pułap 4% liczy się wobec pięciu funduszy. Dlatego w Polsce faktyczny pułap transferów w ramach trzech funduszy europejskiej polityki spójności jest zbliżony do 3,5% średniorocznego PKB.

krajach beneficjentach części alokacji na infrastrukturę. System wdrażania funduszy został od 2007 r. znacząco zdecentralizowany, gdyż ok. 36% środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jest zarządzane na poziomie regionalnym.

W latach 1997-2007 sytuacja Polski w układzie Unii Europejskiej 27 państw (UE-27) w zakresie wielkości PKB na mieszkańca mierzonego parytetem siły nabywczej poprawiła się z 44,2% do 54,9%, czyli o 10,7 punktu procentowego. W latach kryzysu kraj nasz jeszcze szybciej poprawia pozycję – w 2008 r. do 57,1% UE-27, a w 2009 r. do 60,6% UE-27. Prognozuję, że w 2010 r. wielkość ta będzie zbliżona do 62,6% UE-27.

Dane w układzie regionalnym dokumentują, że sukces ekonomiczny województw Polski jest w ostatnich dziesięciu latach bardzo silnie zróżnicowany<sup>11</sup>. Wszystkie regiony Polski poprawiły swoją pozycję względem średniej UE-27, jednak Mazowsze o 25,0 punktów procentowych – jest to najszybciej rozwijający się region w Unii Europejskiej, a cztery województwa związane z dużymi ośrodkami metropolitalnymi o 13,7-10,6 punktów procentowych (dolnośląskie, łódzkie, wielkopolskie i pomorskie). Województwa Polski Wschodniej zanotowały poprawę zaledwie o 3,6 (lubelskie), 3,7 (podkarpackie), 5,3 (podlaskie) i 5,6 (warmińsko-mazurskie), a dwa inne: zachodniopomorskie i opolskie odpowiednio o 5,0 i 5,4 punktów procentowych. Wynikiem tego jest zasadniczy wzrost rozpiętości międzyregionalnych w Polsce, który jest jeszcze silniej rejestrowany w układzie 66 podregionów.

Dane te potwierdzają, że polityka spójności pozostaje istotna dla Polski także po 2013 r. w obydwu wymiarach: dystansu naszego kraju względem państw Europy Zachodniej oraz bardzo szybko rosnącego zróżnicowania w układzie regionów typu NUTS-2 i NUTS-3<sup>12</sup>. Przy zachowaniu zasad wynikających z algorytmu berlińskiego podstawą alokacji dla Polski w ramach Celu „Konwergencja” będzie PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w trzech ostatnich dostępnych w statystyce latach, czyli będzie to najprawdopodobniej średnia z lat 2009, 2010 i 2011. Oznacza to, że PKB Polski będzie stanowił ok. 62% średniej Unii Europejskiej. Uwzględniając efekt statystyczny wynikający z wejścia Chorwacji i ewentualnie Macedonii do Unii Europejskiej przed rokiem 2014, PKB Polski w układzie UE-28 lub UE-29 może być większy o 0,4-0,5 punktu procentowego, rozszerzenia te mają więc jedynie śladowy wpływ. W układzie regionalnym w tym samym czasie Mazowsze osiągnie PKB na mieszkańca zbliżony do ok. 99% UE-27, a kolejne na liście

<sup>11</sup> Zob. tabela 1.; PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w odniesieniu do UE-27 w latach 1997-2007.

<sup>12</sup> NUTS – Nomenclature of Units for Territorial Statistics, w Polsce zostały nazwane NTS (Nomenklatura Terytorialna Statystyki); uniwersalna regionalizacja obowiązująca w Unii Europejskiej. W Polsce NUTS-1 to makroregiony – 6 grup województw, NUTS-2 to województwa, NUTS-3 to podregiony – 66 grup powiatów, NUTS-4, zwane również LAU-1 (Local Administration Units), to powiaty, a NUTS-5, zwane również LAU-2, to miasta i gminy. Łatwość wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce wiązana jest z faktem, że podstawowe jednostki terytorialne europejskiej polityki spójności NUTS-2 to równocześnie podstawowe jednostki administracyjne kraju – województwa.

**Tabela 1.** PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w odniesieniu do UE-27 = 100 w latach 1997-2007

| Województwo         | 1997 | 2007 | Zmiana |
|---------------------|------|------|--------|
| Mazowieckie         | 62,9 | 87,9 | +25,0  |
| Śląskie             | 49,9 | 58,2 | +8,3   |
| Wielkopolskie       | 46,3 | 57,4 | +11,1  |
| Dolnośląskie        | 46,0 | 59,7 | +13,7  |
| Zachodniopomorskie  | 44,3 | 49,3 | +5,0   |
| Pomorskie           | 43,5 | 54,1 | +10,6  |
| Lubuskie            | 40,5 | 48,6 | +8,1   |
| Opolskie            | 40,1 | 45,5 | +5,4   |
| Kujawsko-pomorskie  | 39,0 | 47,7 | +8,7   |
| Łódzkie             | 39,0 | 50,5 | +11,5  |
| Małopolskie         | 39,0 | 47,0 | +8,0   |
| Podlaskie           | 35,4 | 40,7 | +5,3   |
| Warmińsko-mazurskie | 35,2 | 40,8 | +5,6   |
| Lubelskie           | 33,6 | 37,2 | +3,6   |
| Podkarpackie        | 33,4 | 37,1 | +3,7   |
| Świętokrzyskie      | 33,3 | 42,2 | +8,9   |
| Polska              | 44,2 | 54,9 | +10,7  |

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne*, Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, Warszawa – Katowice, 2009 (i wyd. wcześniejsze).

województwo dolnośląskie – ok. 69% UE-27. Jak widać, lata 2014-2020 będą ostatnim wieloletnim okresem programowania europejskiej polityki spójności, w którym cała Polska (Mazowsze na zasadzie wygasającej pomocy przejściowej) będzie beneficjentem Celu „Konwergencja”. Oczywiście, ponieważ PKB na mieszkańca jest na Mazowszu bardzo silnie zróżnicowany w układzie regionów typu NUTS-3 (w 2007 r. PKB na mieszkańca Warszawy to ok. 167% UE-27, a w pozostałych podregionach Mazowsza ok. 49% UE-27), należy się spodziewać działań polskiego rządu zorientowanych na wydzielenie dwu regionów typu NUTS-2, bez zmiany podziału terytorialnego kraju. Po 2020 r. beneficjentami europejskiej polityki spójności, obszarami Celu „Konwergencja” pozostanie 5 województw Polski Wschodniej oraz 3-4 pojedyncze regiony pozostałej części kraju.

Oznacza to, że przy zachowaniu algorytmu berlińskiego w europejskiej polityce spójności i uwzględniając konsekwencje sukcesu ekonomicznego Polski oraz wpływ funduszy strukturalnych, pułap transferów finansowych na rzecz Polski w ramach tych trzech funduszy bardzo znacząco się zwiększy, dzięki temu, że w ciągu

zaledwie 7 lat (2003-2010) PKB w Polsce zwiększył się o 136,9%<sup>13</sup>. W związku z tym pułap alokacji dla Polski na 7 lat (2014-2020) w cenach stałych z 2011 r. wynosi ok. 92-93 mld euro. Uwzględniając automatyczne przeliczanie wszystkich kwot w budżecie Wspólnoty stopą inflacji 2% co roku, alokacja ta będzie stanowiła w cenach bieżących ok. 112,6% tej w cenach stałych z 2011 r., czyli ok. 104 mld euro. Oczywiście, ewentualne przesunięcie niektórych priorytetów Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich do polityki spójności automatycznie zwiększy ten pułap. Wyznacza to cel negocjacyjny Polski oraz pokazuje, jakie znaczenie będzie miała skuteczna strategia i taktyka negocjacyjna oraz umiejętność obrony misji europejskiej polityki spójności.

Polska wnosi duży wkład do dyskusji nad przyszłością europejskiej polityki spójności. Będą w niej uczestniczyły nie tylko rządy krajów członkowskich, ale także Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada Europejska. Należy się także spodziewać dużej aktywności regionów i różnych partnerów społecznych. Obecnie trudno jest określić główne pola negocjacyjne, jednak wydaje się, że najważniejsze tematy do rozstrzygnięcia będą dotyczyły następujących spraw:

1. Wielkości i struktury alokacji kolejnego wieloletniego budżetu Unii Europejskiej, a na tym tle wielkości wydatków na europejską politykę spójności. Mały ogólny budżet Wspólnoty, przy znaczącej skali sztywnych płatności, oznacza bardziej niż proporcjonalne ograniczenie wydatków rozwojowych, w tym także alokacji europejskiej polityki spójności. Płatnicy netto dążą oczywiście do ograniczenia skali wydatków Wspólnoty. Polska jest zainteresowana dużym budżetem, opartym na wpłatach państw członkowskich przynajmniej na poziomie zbliżonym do 1% PKB. Niejako przy okazji może pojawić się problem horyzontu czasowego kolejnego okresu programowania budżetu i polityki – 5 czy 7 lat.

2. Filozofii i wynikających z niej instrumentów polityki spójności. Aktualna europejska polityka w tej dziedzinie doskonale wiąże konwergencję i konkurencyjność, czego wyrazem są Cel 1. i Cel 2. Dzięki temu europejska polityka spójności mogła zostać zorientowana na wszystkie regiony Wspólnoty. Z jednej strony w Unii Europejskiej występuje tendencja do zamiany hierarchii celów konwergencja–konkurencyjność, przy zgodzie na realizację misji Celu 3., jaką jest współpraca transgraniczna. Przy tej okazji pojawia się oczywiście pytanie o przyszłość Wspólnoty. Z drugiej strony występuje próba ograniczenia tej sfery interwencji Wspólnoty do infrastruktury technicznej, bardzo biednych regionów oraz współpracy transgranicznej. Pojawiają się także pytania o fundusze europejskie konstytuujące politykę spójności. Z punktu widzenia interesów Polski modele skrajne nie są korzystne; oczywiście, zawężenie tej polityki jest bardziej niebezpieczne, może bowiem prowadzić do wykształcenia modelu europejskiej polityki spójności jako getta dla nowych państw

---

<sup>13</sup> Dynamika PKB Polski wynosiła odpowiednio: w 2004 r. – 105,4%, w 2005 r. – 103,4%, w 2006 r. – 106,1%, w 2007 r. – 104,9%, w 2008 r. – 105,0%, w 2009 r. – 101,8% oraz w 2010 r. jest prognozowana na blisko 104,0%.

członkowskich. Inicjatywy Wspólnoty powinny być rozwijane, gdyż pozwalają na wdrożenie działań horyzontalnych i utrzymanie zainteresowania Komisji Europejskiej wdrażaniem europejskiej polityki spójności.

3. Zakresu tej polityki. Problem dotyczy przede wszystkim finansowania rozwoju obszarów wiejskich. Sfera ta jest finansowana zarówno w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, jak i europejskiej polityki spójności. Od 2007 r. przesunięto Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich do Wspólnej Polityki Rolnej. Jednak w latach 2007-2013 więcej środków jest alokowanych na rozwój obszarów wiejskich w ramach polityki spójności niż Wspólnej Polityki Rolnej. Występuje więc paradoks odpowiedzialności polityki spójności bez odpowiedniego funduszu. Czasami postuluje się ewentualne rozparcelowanie europejskiej polityki spójności pomiędzy poszczególne polityki sektorowe: środowiskową, transportową, naukową, rybołówstwa itd. Oczywiście, siłą tej polityki jest zintegrowane podejście, a wielość źródeł finansowania rozwoju regionalnego z Unii Europejskiej byłaby bardzo niekorzystna. Polska powinna bronić integralności europejskiej polityki spójności oraz całościowego podejścia do wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

4. Algorytmu alokacji środków Wspólnoty. Od 2000 r. w Unii Europejskiej obowiązuje algorytm berliński, uzależniający alokacje dla państw beneficjentów od wielkości PKB na poziomie państw. Jest on w sumie bardzo korzystny dla Polski. Próby wprowadzenia wskaźnika syntetycznego lub innych, mniej diagnostycznych kategorii ekonomicznych są potencjalnym zagrożeniem, pomimo świadomości różnych niedostatków kategorii ekonomicznej PKB. Wyzwaniem jest wypracowanie mierników spójności terytorialnej.

5. Procedur wdrażania europejskiej polityki spójności. Różnorodne usztywnienia wprowadzane dla ochrony interesów podatnika europejskiego powodowały, że procedury wdrażania stały się bardzo kosztowne, powolne, skomplikowane oraz obudowane różnymi mechanizmami zabezpieczającymi przed nieprawidłowościami. Obniża to skuteczność europejskiej polityki spójności, a zarazem generuje bardzo wysoki poziom nieregularności, zasadniczo przekraczający akceptowalny poziom 2,5%. Kryzys uświadomił znaczenie przyspieszenia wdrażania programów, znaczenie tworzenia różnego rodzaju rezerw, uproszczenia systemu wdrażania, eksperymentowania tak, aby generować nowe pomysły i podejścia do rozwoju regionalnego. Dla Polski wyjątkowo niekorzystnym rozwiązaniem okazała się wprowadzona w 2007 r. jednofunduszowość programów operacyjnych, oznaczająca, że program operacyjny nie może być finansowany równocześnie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Oznacza to, że system ten jest bardzo nieprzyjazny na poziomie regionalnym oraz że *hardware* i *software* są w innych programach. Dlatego uproszczenie (*simplification*) będzie jednym z ważniejszych wątków dyskusji i negocjacji rozwiązań europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020, dla Polski wyjątkowo istotnym ze względu na skalę środków.

6. Zakresu finansowanych działań. Wiele państw członkowskich i ekspertów podkreśla, że finansowanie w ramach europejskiej polityki spójności powinno mieć selektywny charakter, obejmując jedynie najważniejsze dla rozwoju społeczno-gospodarczego kierunki działań. Jednak w trakcie negocjacji dotyczących regulacji prawnych Komisja Europejska jest pod bardzo silną presją ze strony państw członkowskich, aby zasadniczo rozszerzyć „menu” finansowania. Dlatego występują sytuacje, że za pomocą europejskiej polityki spójności wypieramy finansowanie ze strony sektora prywatnego, względnie zakłócamy nieźle funkcjonujące rynki. Zawężenie zakresu finansowania jest istotnym warunkiem wzrostu efektywności europejskiej polityki spójności.

7. Poziomu terytorialnego koncentracji interwencji europejskiej polityki spójności. Podstawowym poziomem interwencji tej polityki są obszary typu NUTS-2, a uzupełniającym obszary typu NUTS-3. Pojawiają się propozycje przeniesienia ciężaru interwencji na poziom NUTS-1 albo NUTS-3, a także propozycje przesunięcia odpowiedzialności i środków do regionów funkcjonalnych. Zarazem państwa członkowskie bardzo starannie strzegą swoich kompetencji w sferze europejskiej polityki spójności. „Europa 2020” oznacza koncentrację interwencji na poziomie centralnym. Układ administracyjny Polski, który jest kompatybilny z regionalizacją typu NUTS, sprzyja wysokiej jakości wykorzystania środków funduszy strukturalnych.

8. Sposobu i zakresu finansowania współpracy transgranicznej państw członkowskich. Powszechnie współpracę transgraniczną uznaje się za jeden z podstawowych instrumentów wdrażania spójności terytorialnej. Ta sfera interwencji Wspólnoty cechuje się także dużą wartością mnożnikową. Dlatego pojawiają się propozycje zasadniczego poszerzenia zakresu Celu 3., tak aby objął wszystkie pola spójności terytorialnej, oraz zasadniczego zwiększenia jego udziału w alokacji, nawet do wielkości dwucyfrowej. Priorytet dla współpracy przygranicznej pomiędzy regionami państw członkowskich nie budzi większych wątpliwości. W latach 2007-2013 powołano 13 międzynarodowych jednostek terytorialnych, dla których powstały makroregionalne dokumenty planistyczne. Pojawia się pytanie, jak wykorzystać współpracę w ramach tych obszarów jako istotny element polityki spójności. Dotychczasowe doświadczenia nie są, niestety, zachęcające. Dla Polski szczególne znaczenie ma współpraca w regionie państw Morza Bałtyckiego, znacznie mniejsze – w bardzo obszernym terytorialnie makroregionie Europy Środkowej<sup>14</sup>.

9. Sposobu ujęcia współpracy transgranicznej z krajami sąsiedzkimi. Model europejskiej polityki spójności okazał się mało skuteczny w stymulowaniu rozwoju obszarów położonych wzdłuż zewnętrznych granic UE. Równocześnie, pomimo pozytywnych zmian w latach 2007-2013, wynikających z wprowadzenia Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, współpraca transgraniczna pozostała elementem polityki zewnętrznej, cechującym się bardzo wysokim poziomem upolitycznienia. Dla Polski

---

<sup>14</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.

istotne znaczenie ma zasadnicza zmiana sentymentów dotyczących rozszerzeń, co oznacza, że wschodnia granica Polski pozostanie przez kilka dekad zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Bez zasadniczego zwiększenia budżetu i nadania działaniom transgranicznym charakteru lokalnego nie jest możliwe powstrzymanie degradacji społeczno-gospodarczej strefy przygranicznej.

#### 4. Zakończenie

Przedstawione rozważania wskazują, że nie ma substytutu dla europejskiej polityki spójności, która przyczynia się do realizacji jej traktatowych wymiarów: gospodarczego, społecznego i terytorialnego. Jednak istotne są także inne wymiary: przestrzenny, polityczny, kulturowy, socjalny oraz środowiskowy. W sumie istotny jest walor integracyjny europejskiej polityki spójności, którego nie może zastąpić żadna polityka Wspólnoty.

Potencjał tej polityki daje szansę na dokończenie w Polsce wielu działań rozwojowych w kolejnym wieloletnim okresie programowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Analiza ta dokumentuje także potrzebę zasadniczej modyfikacji modelu polityki regionalnej w Polsce, co wynika ze zmian w europejskiej polityce spójności, ukierunkowanych na zwiększenie jej efektywności. Polska, będąc największym beneficjentem tej polityki, będzie wywierała znaczący wpływ na rozwiązania, jakie będą obowiązywały w latach 2014-2020.

#### Literatura

- Agenda terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy różnicowanych regionów*, Nieformalne Spotkanie Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej w dniach 24/25.05.2007, Lipsk 2007.
- Atlas ESPON. Struktura terytorium Europy*, październik 2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Barca F., *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels, April 2009.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008.
- Communication from the Commission to the European Council. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels, March 2010.
- Consultation on the future „EU 2020” strategy*, Commission Working Document, COM (2009) 647/3 final, Commission of the European Communities, Brussels 2009.
- Creative and innovative regions. Sixth progress report on economic and social cohesion*, COM (2009) 295 final, European Commission, Brussels, 25.06.2009.
- Dołżbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.

- Działać teraz, patrząc w przyszłość po roku 2010*, Komitet Regionów, Bruksela 2010.
- European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, Potsdam, May 1999.
- How Regions Grow. Trends and Analysis*, OECD, Paris 2009.
- Huebner D., *Reflection Paper on future Cohesion Policy, Informal Meeting of Ministers for Regional Policy*, Marianske Lazne, 22-24.04.2009.
- Investing for Growth: Building Innovative Regions*, Policy Report, OECD, Paris, 31.03.2009.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Projekt do uzgodnień międzyresortowych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 12.03.2010.
- Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 r. Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Dokumenty Problemowe*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik 2009.
- Polityka spójności w obliczu wyzwań XXI w. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2009.
- Przeglądy terytorialne OECD. Polska*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, OECD, Paris, 31.03.2009.
- Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Commission of the European Communities, SEC (2008) 2868 final, Brussels, 14.11.2008.
- Samecki P., *European Cohesion Policy post 2013*, Open Days University, Brussels, 8.10.2009.
- Samecki P., *Orientation Paper on Future Cohesion Policy*, European Commission, Brussels, December 2009.
- Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2009.
- Szlachta J., *Fundusze strukturalne UE a ograniczanie skutków kryzysu*, [w:] J. Osiński, *Unia Europejska i kryzys społeczno-gospodarczy*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.
- Szlachta J., *Rola Polski w przestrzeni europejskiej (w świetle dokumentów programowych Unii Europejskiej)*, [w:] T. Markowski (red.), *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. CXXII, PWN, Warszawa 2008.
- Szlachta J., Zaleski J., *Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 3.
- Szlachta J., Zaleski J., *Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 4.
- World development report 2009. Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington 2009.
- Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej*, komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, COM (2005) 24 końcowy, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 2.02.2005, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.
- Wytyczne UE. Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008*, dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 6.08.2005, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007.
- Wytyczne UE. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności*, Decyzja Rady z 6.10.2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007.
- Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcanie różnorodności w siłę*, komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, SEC (2008) 2550, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2008) 616 wersja ostateczna, Bruksela, 6.10.2008.

## **EUROPEAN UNION COHESION POLICY AFTER 2013 – IMPLICATIONS FOR POLAND**

**Summary:** The paper discusses the current debate about reform of European Union cohesion policy in the next programming period embracing the years 2014-2020. It presents key conclusions resulting from the most important documents: the Green Paper on Territorial Cohesion and EU 2020 Strategy. The paper consists of four parts entitled: (1) Preconditions of EU cohesion policy, (2) Importance of EU 2020 Strategy as a framework of community policies, (3) Importance of European Union cohesion policy 2014-2020 for Poland, and (4) Summary.

**Keywords:** cohesion policy, regional development, European Union, cohesion economic, cohesion sociality, cohesion territorial.