

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Wpływ i praktyczne następstwa
Traktatu Lizbońskiego
dla polityki spójności

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-140

LIPIEC 2010

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:
Robert Stawicki

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

Prof. dr hab. Jacek Szlachta
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Prof. dr hab. Janusz Zaleski
Politechnika Wroclawska

Wpływ i praktyczne następstwa Traktatu Lizbońskiego dla polityki spójności

1. Uwagi wstępne

W dniu 1 grudnia 2009 roku wszedł w życie Traktat Lizboński. Ma to istotny wpływ na wszystkie polityki Unii Europejskiej (UE), bowiem zasadniczo modyfikuje ich kształt. Dla Polski szczególne znaczenie mają zmiany, jakie następują w europejskiej polityce spójności, bowiem jest to sfera interwencji UE, która wspiera prowadzenie w naszym kraju nowoczesnej polityki rozwojowej, zarówno na poziomie krajowym jak też regionalnym. Dzięki temu następuje systematyczne zmniejszanie dystansu w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wobec bardziej rozwiniętych państw Wspólnoty, co rejestrujemy zarówno w odniesieniu do całego kraju, jak też w przypadku poszczególnych regionów naszego kraju. Polska jest obecnie największym beneficjentem tej polityki, koncentrując ponad 20% środków uruchamianych w jej ramach. Jest to zarazem najważniejsza pozycja transferów finansowych z Unii Europejskiej na rzecz naszego kraju.

Od czasu reformy wprowadzonej przez komisarza Delorsa w 1988 roku Unia Europejska programuje swoje polityki i budżet w wieloletnim horyzoncie czasowym, zgodnie z zapisami traktatowymi na okres nie krótszy niż pięć lat. Ostatnie dwa takie okresy były siedmioletnie i dotyczyły lat 2000-2006 i 2007-2013. Aktualnie toczą się w Unii Europejskiej prace służące przygotowaniu rozwiązań budżetowych i regulacyjnych, jakie będą obowiązywały w kolejnej wieloletniej perspektywie na lata 2014-2020.

W przedstawionej ekspertyzie Autorzy skoncentrowali uwagę na czterech kluczowych z punktu widzenia przyszłej polityki spójności tematach. Są one następujące:

- traktatowy charakter spójności terytorialnej,
- strategia rozwoju oparta na nowoczesnych czynnikach,
- warunkowość jako sposób finansowania różnych polityk UE,
- kompleksowość interwencji UE.

Wymienione cztery tematy, chociaż nie wyczerpują wszystkich wyzwań przed jakimi stoi UE w sferze polityki spójności, to wydaje się, że będą tworzyły podstawową ramę merytoryczną, wokół której będą organizowane dyskusje i negocjacje w najbliższych kilkunastu miesiącach.

2. Traktatowy charakter spójności terytorialnej

W Unii Europejskiej w ostatnich kilkunastu latach następują systematyczne pozytywne przewartościowania dotyczące znaczenia wymiaru terytorialnego. W latach 1994-1999 we Wspólnocie prowadzono prace nad Europejską Perspektywą Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective - ESDP*). Dokument końcowy mający indykacyjny charakter przyjęto na szczycie ministrów polityki regionalnej i przestrzennej w roku 1999 w Poczdamie. Zawierał on założenia rozwoju terytorialnego piętnastu ówczesnych państw członkowskich Wspólnoty do roku 2010.

W okresie programowania 2000-2006 uruchomiono program naukowy ESPON (*European Spatial Planning Observation Network - Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego*). Efektem tych prac jest kilka raportów dotyczących najważniejszych aspektów struktur przestrzennych terytorium Wspólnoty. Program ten jest kontynuowany w latach 2007-2013 i dotyczy obszaru 27 państw członkowskich oraz Norwegii i Szwajcarii.

Kolejnym krokiem była Agenda Terytorialna UE, przyjęta przez ministrów ds. spójności terytorialnej w Lipsku 25 maja 2007 roku. Wskazano w niej na konieczność uwzględnienia w poszczególnych politykach Wspólnoty terytorialnych konsekwencji nowych procesów społeczno-gospodarczych, takich jak: zmiany klimatyczne, przebieg procesów demograficznych (starzenie się społeczeństw europejskich), konsekwencje rosnących cen energii oraz następstwa globalizacji gospodarki światowej.

Kolejnym ważnym etapem prac była Zielona Księga na temat spójności terytorialnej, zaprezentowana przez Komisję Europejską po kilkumiesięcznych konsultacjach społecznych w dniu 6 października 2008 roku. W dokumencie tym wskazuje się na następujące kierunki interwencji, które służą bardziej zbilansowanemu i harmonijnemu rozwojowi terytorialnemu całej Wspólnoty Europejskiej:

1. Koncentracja czyli pokonanie negatywnych konsekwencji zróżnicowań w zagęszczeniu funkcji gospodarczych; wyróżnia się następujące obszary: dużych miast, pośrednie oraz wiejskie. Wskazuje się, że polityki Wspólnoty Europejskiej i państw członkowskich powinny zostać dostosowane do specyfiki każdego z tych typów obszarów.

2. Powiązanie terytoriów czyli pokonanie dystansu. Podstawą są wysokiej jakości powiązania transportowe w ramach całej UE, 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 między innymi o rozwinięcie różnych innowacyjnych form współpracy transgranicznej, pokonanie negatywnych konsekwencji różnych granic, w tym także regionalnych, rozwinięcie struktur kooperacji dla rozwiązywania problemów transgranicznych oraz skuteczne podejmowanie problemów nieznających granic administracyjnych, (między innymi obejmujących środowisko przyrodnicze i gospodarkę wodną). Istotnym wymiarem w obszarze współpracy 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, a także regiony przygraniczne położone wzdłuż zewnętrznych granic UE.

Zmiany i rozwój ekonomicznych teorii są także istotną inspiracją dla formułowania propozycji modyfikacji polityki regionalnej Wspólnoty. W tradycyjnym podejściu teoria neoklasyczna była aprzestrzenna, bowiem włączenie wymiaru terytorialnego powodowało zasadnicze komplikacje w modelowaniu procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. W ostatnich kilkunastu latach dokonuje się zasadniczy przełom polegający między innymi na wprowadzeniu do polityk publicznych rekomendacji wynikających z ekonomii miejsc oraz ekonomii przepływów. W sferze kształtowania polityki rozwoju regionalnego istotne inspiracje wynikają z raportów Banku Światowego, OECD oraz UE.¹ Pisze się w nich o nowym paradygmacie polityki regionalnej, często kwestionując tradycyjną politykę spójności.

Domknięciem tych zmian stał się Traktat Lizboński podpisany przez wszystkie kraje UE już w 2007 roku, który został ratyfikowany przez ostatni kraj członkowski jesienią ubiegłego roku, a wszedł w życie dopiero 1 grudnia 2009 roku. Będzie on podstawą funkcjonowania UE w nadchodzących dekadach. Artykuł 3 Traktatu zawiera przepis „(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami

¹ Patrz m. in.: Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices, OECD Paris, 31 March 2009; Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions, Council of The European Community, SEC(2008)02868 final, Brussels, 14/11/2008; World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography, The World Bank, Washington D. C., 2009.

członkowskimi”.² Jest to bardziej szczegółowo rozwijane w dalszej części traktatu zatytułowanej „Polityka spójności”. Są to artykuły Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej o nowych numerach 174-178, gdzie określa się zakres kolejnych raportów kohezyjnych, jako dokumentów obejmujących trzy wymiary spójności: gospodarczy, społeczny i terytorialny. Raporty te są kluczowym dokumentem w zakresie polityki spójności UE przygotowywanym co trzy lata, w których charakteryzuje się procesy realne i regulacyjne w skali UE dotyczące układu terytorialnego państw członkowskich oraz regionów typu NUTS.³ Oznacza to, że kolejny raport kohezyjny UE, jaki ma zostać przedstawiony w listopadzie 2010 roku powinien zawierać analizy i wnioski dotyczące także spójności terytorialnej.

Polskę cechuje bardzo niski poziom spójności terytorialnej, czego wyrazem są bardzo niskie poziomy dostępności poszczególnych regionów, podregionów i miast, niski poziom zaangażowania we współpracę typu sieciowego oraz zbyt ograniczony poziom dostosowania polityk publicznych do zróżnicowanego terytorialnie kontekstu rozwojowego. Szczególnie niski poziom spójności terytorialnej (izolacja przestrzenna) cechuje Polskę Wschodnią, co przekłada się na wyższe koszty transakcyjne sektora prywatnego oraz ogranicza możliwości korzystania z możliwości jakie stwarza nowoczesna gospodarka rynkowa. Dlatego wprowadzenie do menu europejskiej polityki spójności wymiaru spójności terytorialnej jest bardzo korzystne dla regionów, podregionów i miast Polski, umożliwiając im szersze korzystanie z możliwości jakie stwarza integracja europejska. Oczywiście dobra dostępność może prowadzić do opisanego w literaturze naukowej efektu wymywania potencjału rozwojowego ze słabszych obszarów, ale nie może to być uzasadnieniem dla ograniczania różnorodnych działań.

Dlatego można sformułować następujące wnioski i rekomendacje:

A. Spójność terytorialna powinna zostać wprowadzona w kolejnym okresie programowania na lata 2014-2020 do praktyki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jako równie istotna jak spójność gospodarcza i społeczna. Matrycą struktury interwencji UE powinny być cztery kierunki zidentyfikowane w Zielonej Księdze, jakimi są:

1) dostosowanie polityki do specyfiki obszaru ze względu na poziom koncentracji,

² J. Barcz, Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.

³ NUTS (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), w Polsce nazwane NTS (Nomenklatura Terytorialna Statystyki). Uniwersalna regionalizacja Unii Europejskiej, która uwzględnia pięć poziomów. W Polsce NUTS 1 są to makroregiony - 6 obszarów które stanowią grupy województw, NUTS 2 to województwa, NUTS 3 podregiony - 66 jednostek terytorialnych, NUTS 4 zwane także LAU 1 (*Local Administration Units*) są to powiaty, a NUTS 5 zwane również LAU 2 są to miasta i gminy. W europejskiej polityce spójności znaczenie mają jednostki terytorialne typu NUTS 2 i NUTS 3.

- 2) poprawianie dostępności i eliminowanie zjawiska izolacji przestrzennej,
- 3) stymulowanie współpracy typu sieciowego połączone z eliminowaniem negatywnego wpływu granic wewnętrznych oraz
- 4) w ograniczonym zakresie podjęcie interwencji w odniesieniu do specyficznych, wyjątkowo poszkodowanych obszarów.

B. UE niewątpliwie powinna zmierzać do określenia terytorialnych standardów dostępności do usług publicznych. Oczywiście poziomy palety gwarantowanych usług początkowo muszą być zróżnicowane, w związku z poziomem rozwoju państw i regionów UE. W pracach ESPON przyjęto, że miasto 100-tysięczne powinno gwarantować taką paletę usług wyższego rzędu oraz że czas dojazdu do takich ośrodków nie powinien przekraczać 45 minut. W Europie i w Polsce są znaczące terytorialnie obszary nie pokryte taką dostępnością. Wymusza to poprawianie jakości infrastruktury transportowej oraz być może traktowanie nieco mniejszych miast położonych w regionach peryferyjnych jako ośrodków świadczenia takich usług. Oczywiście szczególnym problemem jest zapewnienie postulowanych standardów dostępności do usług publicznych w warunkach zmniejszającej się liczby ludności Europy.

C. Problemy terytorialne UE często są powodowane procesami zachodzącymi w bliższym i dalszym otoczeniu. Dlatego trzeba szerzej podjąć kwestię interesów terytorialnych UE wzdłuż zewnętrznych granic w takich obszarach jak: gospodarka wodna, ochrona środowiska przyrodniczego, powiązania transportowe, współpraca transgraniczna tak, aby modyfikując instrument sąsiedztwa i partnerstwa stopniowo eliminować patologie i pozytywnie oddziaływać na procesy spójności terytorialnej. W aktualnym modelu tego instrumentu dominuje podejście nastawione na wymiar polityczny, a nie na społeczno-gospodarczy, w tym także regionalny.

3. Strategia rozwoju oparta na nowoczesnych czynnikach

Odniesienia te na poziomie Wspólnoty Europejskiej zawierają trzy podstawowe dokumenty, jakimi są: (1) Strategia Lizbońska z 2000 roku, (2) Odnowiona Strategia Lizbońska z 2005 roku oraz (3) Strategia Europa 2020 z 2010 roku.

Wspólnota Europejska w ubiegłym wieku traciła dystans w zakresie badań naukowych i postępu technologicznego względem USA i Japonii. Brak było dokumentu programowego wychodzącego poza średniookresowe programowanie budżetu i polityk Wspólnoty, ostatnio dotyczące kolejnych okresów siedmioletnich - 2000-2006 i 2007-2013. Doprowadziło to do przyjęcia w roku 2000 na szczycie w Lizbonie strategii uzupełnionej w roku 2001 na szczycie w Göteborgu o elementy trwałego i zrównoważonego rozwoju, zakładającej, że już do roku

2010 UE stanie się najbardziej konkurencyjną gospodarką światową. Jako misję Strategii Lizbońskiej (SL) określono zasadnicze zwiększenie wydatków na badania i rozwój, z około 2% PKB do około 3% PKB, czyli poziomu rejestrowanego w USA. Jako sposób wdrażania przyjęto otwartą metodę koordynacji, czyli realizowanie priorytetów SL poprzez poszczególne kraje członkowskie.

Nie mając jakichkolwiek wątpliwości odnośnie potrzeby takiego ukierunkowania interwencji UE warto zwrócić uwagę na fakt, że spowodowało to istotne kontrowersje w sferze polityki rozwoju regionalnego. We wspomnianym już wcześniej 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. Dlatego biedne i słabo rozwinięte regiony powinny otrzymywać środki finansowe, bowiem ich aktywizacja ekonomiczna nie ma sensu, będąc nieefektywnym wykorzystaniem ograniczonych środków publicznych. Poglądy te są podstawą formułowania tezy o potrzebie koncentracji alokacji finansowych polityki regionalnej w najsilniejszych metropoliach i ograniczenia skali interwencji w regionach problemowych.

Brak skuteczności wdrażania tej strategii oraz osiągnięcia zakładanych rezultatów doprowadził w roku 2005 do przyjęcia Odnowionej Strategii Lizbońskiej. Przyjęto w niej, że wszystkie polityki UE powinny zostać podporządkowane Odnowionej Strategii Lizbońskiej. Wyrazem tego było przyjęcie indykatywnego założenia, że w regionach Celu pierwszego (konwergencja) europejskiej polityki spójności przynajmniej 60% środków UE powinno zostać przeznaczone na tak zwane priorytety lizbońskie, a w regionach Celu 2 (konkurencyjność) powinny praktycznie stanowić jedyny kierunek finansowania.

Pomimo ograniczonej skuteczności wdrażania tych dwu edycji strategii należy zwrócić uwagę na ich znaczenie, bowiem wprowadziły one do regionalnych strategii i programów operacyjnych w szerokim zakresie takie kategorie ekonomiczne jak: gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, informacyjne i komunikacyjne technologie, podatne na innowacje regiony (*learning regions*) itd.

W roku 2009 Unia Europejska przedstawiła dokument Europa 2020 (*EU 2020*), który został poprawiony i uzupełniony po konsultacjach społecznych w marcu 2010 roku. Strategia EU 2020 ma zastąpić Strategię Lizbońską oraz być podstawą nowych, zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia, dotyczących polityki makroekonomicznej,

mikroekonomicznej i rynku pracy.⁴ Jako priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego UE do roku 2020 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.

Na tej podstawie sformułowano następujące cele jakie powinny zostać osiągnięte przez kraje członkowskie UE do roku 2020:

- 75 – procentowy wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej dotyczącej roczników 20-64,
- 3% produktu krajowego brutto przeznaczanego na badania i rozwój,
- 20/20/20 w zakresie klimatu i energetyki, czyli zmniejszenie emisji CO² o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% oraz poprawa efektywności energetycznej o 20%,
- udział młodzieży kończącej wcześniej edukację na poszczególnych poziomach zminimalizowany do 10% i minimum 40% młodzieży w odpowiednich rocznikach kończących studia,
- 20 milionów ludzi mniej pozostających w strefie ubóstwa.

Jak widać nie występuje pełna zgodność pomiędzy tymi priorytetami i celami. Ich poziomy nie uwzględniają zróżnicowanej sytuacji wyjściowej poszczególnych państw członkowskich. Jako sposób wdrażania wymieniono tzw. inicjatywy flagowe, które zostały ułożone w układzie sektorowym, zupełnie pomijając wymiar regionalny.

Mimo swoich niewątpliwych i szeroko eksponowanych przez Komisję Europejską zalet Strategia *EU 2020* ma szereg słabości z punktu widzenia wzmocnienia regionalnego wymiaru polityk rozwojowych. Są one następujące:

A. Jest apstrzeżenna, została napisana w tradycyjnym nurcie ekonomii, całkowicie abstrahuje od nowych nurtów naukowych, związanych z ekonomią miejsc i ekonomią przepływów;

B. Wyrazem bardzo tradycyjnego podejścia do problematyki rozwoju społeczno-gospodarczego jest powracanie pojęcia i konceptu polityki przemysłowej jako uniwersalnego remedium na kryzysogenne struktury społeczno-gospodarcze. Według *EU 2020* polityka przemysłowa uzupełniająca politykę makroekonomiczną ma być w najbliższej dekadzie podstawowym instrumentem interwencji w UE;

⁴ Communication from the Commission to the European Council. Europe 2000. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, Brussels, March 2010.

C. Procesy rozwojowe w *EU 2020* widzi się przede wszystkim w partnerstwie państw członkowskich i instytucji UE. Niemal pomija poziom regionalny i lokalny jako ważnych aktorów stymulowania procesów rozwojowych oraz wielopoziomowe zarządzanie publiczne (*multilevel governance*);

D. Całkowicie pominięto spójność gospodarczą, a bardzo tradycyjnie ujęto spójność społeczną i terytorialną. Propozycje programowe zawarte w *EU 2020* oznaczają praktyczne wyprowadzenie Europejskiego Funduszu Społecznego z europejskiej polityki spójności i nadanie temu instrumentowi wiodącego charakteru i wymiaru socjalnego;

E. Według *EU 2020* podstawowym sposobem skutecznego podjęcia i ewentualnego rozwiązania problemów mających wymiar terytorialny w UE jest wzrost mobilności siły roboczej oraz redukcja negatywnego oddziaływania granic wewnętrznych pomiędzy państwami członkowskimi. Oznacza to, że kluczowe znaczenie ma oddziaływanie na emigrantów i preferencje dla przemieszczeń siły roboczej, a nie kapitału. Polega to na tym, że może mieć miejsce wyprowadzanie siły roboczej ze słabych regionów albo lokalizowanie inwestycji w takich regionach bazujące na aktywizacji ich potencjałów rozwojowych. Takie podejście nie tworzy przesłanek dla nowoczesnego ujęcia spójności terytorialnej, poprawiającej parametry lokalizacyjne miejsc.

F. Zasadniczo pominięto kwestię wspierania dyfuzji procesów rozwojowych. Jeśli *EU 2020* bezpośrednio i pośrednio stymuluje koncentrację przestrzenną czynników produkcji w wiodących regionach Europy, rosnące znaczenie ma przenoszenie impulsów rozwojowych na obszary pośrednie i peryferyjne, które są znacznie słabiej wyposażone w nowoczesne czynniki produkcji.

Jak widać z tego opisu, strategia *EU 2020* została napisana z pozycji najsilniejszych państw Unii Europejskiej. Postępując konsekwentnie należałoby ograniczyć zakres merytoryczny i zasięg terytorialny europejskiej polityki spójności, a priorytety budżetowe UE powinny zostać ustrukturyzowane w układzie proponowanych w *EU 2020* obszarów tematycznych. Najprawdopodobniej strategia *EU 2020* przyjęta w proponowanym pierwotnie kształcie mogłaby 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 prealokacji, a priorytety powinny być ustalane dla regionów najsilniejszych. Ponieważ w dziesięciu najsilniejszych regionach UE wydaje się około 50% środków na badania i rozwój, w oczywisty sposób to one byłyby beneficjentami tego procesu. Dlatego takie znaczenie dla Polski ma powiązanie procesowania dokumentu strategii *EU 2020* z dyskusją budżetową oraz zapewnienie, że polityka spójności będzie kluczowym instrumentem

wdrażania tej strategii. Zgodnie z najważniejszymi wnioskami Polski zgłoszonymi w ramach konsultacji: (1) *EU 2020* powinna być zorientowana terytorialnie, (2) polityka spójności powinna być traktowana jako podstawowy instrument wdrażania *EU 2020*, (3) rozwój infrastruktury powinien być także celem *EU 2020* oraz (4) Europejski Fundusz Społeczny powinien być także w latach 2014-2020 instrumentem polityki rozwojowej UE.

Oczywiście zwrócenie uwagi na potrzebę programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w średniookresowym horyzoncie czasowym, realizowanego w oparciu o nowoczesne czynniki rozwoju, jest bardzo istotnym pozytywnym przesłaniem tego dokumentu.

W wyniku przeprowadzenia konsultacji społecznych w kilku miejscach dokumentu *EU 2020* dopisano spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną, w niektórych bez specjalnego sensu, można powiedzieć - rytualnie. Jednak sprawiło to, że dokument, który początkowo był wrogi wobec europejskiej polityki spójności utracił taki charakter, bowiem możemy obecnie starać się określić w jaki sposób polityka spójności będzie służyła wdrażaniu strategii Europa 2020.

Na tle przedstawionego nurtu można określić następujące wnioski odnośnie spójnościowego ujęcia strategii *EU 2020*:

A. Europejska polityka spójności jest podstawowym sposobem przeniesienia założeń dokumentu *EU 2020* na poziom regionalny. Nie da się osiągnąć celów zakładanych w nowej strategii lizbońskiej jedynie w oparciu o układ sektorowy, bez wykorzystania potencjału układu regionalnego. Aby tak się stało także w europejskiej polityce spójności po roku 2013 muszą istnieć przypisane Strategii *EU 2020* linie budżetowe.

B. Europa jest znacznie bardziej zróżnicowana regionalnie niż USA czy Japonia. W wielu regionach brak jest umiejętności adaptacji innowacji. Dlatego istnieje niebezpieczeństwo długotrwałej i trwałej dualizacji struktur społeczno-gospodarczych Unii Europejskiej. Uruchamianie środków europejskich na wdrażanie strategii *EU 2020* w procedurach konkursowych oznaczałoby ogromną koncentrację alokacji w bardzo niewielu regionach. Dlatego także w słabszych państwach i regionach UE muszą zostać wygenerowane „prolizbońskie” nakłady oraz określony minimalny pułap alokacji na tego typu priorytety i działania.

4. Warunkowość jako sposób finansowania różnych polityk UE

Jednym z kluczowych problemów kształtowania polityki ekonomicznej całej UE i poszczególnych państw członkowskich jest tak zwany *policy mix*, polegający na koherencji wewnętrznej w ramach dwu polityk makroekonomicznych - polityki monetarnej i polityki

budżetowej (fiskalnej). Polityka monetarna w ramach strefy euro znajduje się pod kontrolą Europejskiego Banku Centralnego, który stoi na straży „zdrowej polityki”, czego wyrazem jest precyzyjna kontrola wielkości emisji wspólnej waluty oraz inflacji w strefie euro. W przypadku polityki budżetowej kompetencje są zlokalizowane na poziomie rządów państw członkowskich. Jako dopuszczalny poziom deficytu budżetowego przyjmuje się wielkość niewynoszącą więcej niż 3% produktu krajowego brutto. Obecnie 25 państw UE przekracza ten poziom, niektóre bardzo znacząco. Doprowadziło to do pojawienia się syndromu „greckiego”, gdy deficyt sięgający nawet 15% produktu krajowego brutto stał się śmiertelnym zagrożeniem dla strefy euro, a pośrednio dla całej gospodarki UE. Tak duże deficyty bieżące oznaczają też istotny wzrost poziomu długu publicznego państw Unii Europejskiej powyżej uznawanego za dopuszczalny poziomu 60% w relacji do produktu krajowego brutto, co może prowadzić do problemów jego obsługi i przerzucania na przyszłe pokolenia ciężar jego spłaty.

Polska w warunkach kryzysu społeczno-gospodarczego, podobnie jak inne kraje UE, także zasadniczo zwiększyła poziom deficytu do około 7% produktu krajowego brutto w roku 2010, a dług publiczny w tym samym roku przekroczył już 50% PKB. Oznacza to oczywiście konieczność zasadniczej sanacji finansów publicznych.⁵

Sytuacja taka wymaga pilnej sanacji. Już w regulacjach prawnych dotyczących Funduszu Spójności na lata 2007-2013 pojawił się następujący przepis: A) Jeśli Rada podjęła decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu w państwie członkowskim, B) stwierdziła, że państwo członkowskie nie podjęło skutecznego działania w odpowiedzi na zalecenie Rady, C) Może podjąć decyzję o wstrzymaniu całości lub części zobowiązań wobec danego państwa członkowskiego ze skutkiem od 1 stycznia następnego roku. Przepis ten pozostał jak dotąd martwy pomimo prowadzenia przez niektóre kraje bardzo luźnej polityki budżetowej (fiskalnej) i niepodjęcia stosownych działań sanacyjnych.

Obecnie, powołując się na rozwiązania traktatowe, forsuje się przepisy, które pozwoliłyby w latach 2014-2020 na karanie państw członkowskich o nadmiernych deficytach budżetowych, utratą alokacji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Jest to opisywane jako związek pomiędzy polityką makroekonomiczną a reformami strukturalnymi, których nośnikiem jest przede wszystkim europejska polityka spójności. W skrajnych propozycjach fundusze mogłyby być przesuwane nawet pomiędzy krajami członkowskimi,

⁵ Faktycznie, aby zachowywać porównywalność sytuacji Polski z innymi krajami UE należałoby zmniejszyć wielkość tego deficytu o około 1,7%, czyli wpłaty do OFE, co zmniejsza ten poziom do nieco ponad 5% PKB oraz uwzględnić zgromadzone przez Otwarte Fundusze Emerytalne środki, co zmniejsza ogólny dług publiczny do około 35%. Polska jest w ten sposób „karana” przez UE za wprowadzone wcześniej reformy systemu emerytalnego. Jednak nie może to stanowić powodu do samouspokojenia, bowiem skala deficytu i długu publicznego w naszym kraju są już obecnie niepokojące.

w mniej ambitnych scenariuszach byłyby oszczędnościami wydatków budżetowych UE. Zakłada się, że mechanizmy zabierania alokacji mogłyby być uruchamiane niejako automatycznie, a mogłoby to dotyczyć zarówno strony podaźowej jak też popytowej funduszy europejskiej polityki spójności.

Takie rozwiązanie jest śmiertelnym zagrożeniem dla Polski, bowiem oznaczałoby możliwość zasadniczego ograniczenia skali alokacji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w trakcie wdrażania programów europejskich, w porównaniu z pierwotnie wynegocjowaną alokacją.

Krytyka tej propozycji może być prowadzona w różny sposób, tutaj zestawiamy jedynie kilka najbardziej oczywistych argumentów:

A. Za wdrażanie polityki budżetowej (fiskalnej) odpowiedzialne są rządy poszczególnych państw członkowskich, za wdrażanie polityki spójności rządy i władze regionalne, przy czym zdecydowaną większością środków zarządza układ regionalny. W Polsce zakładamy, że w latach 2014-2020 ponad 50% środków funduszy strukturalnych będzie zarządzane na poziomie regionalnym. W krajach zbyt bogatych aby mieć dostęp do Funduszu Spójności (powyżej 90% średniego unijnego dochodu narodowego brutto na mieszkańca) udział ten jest nawet większy. Oznacza to, że samorządy regionalne będą karane za politykę Rządu, na którą nie mają najmniejszego wpływu.

B. Alokacje europejskiej polityki spójności dotyczą wszystkich państw UE, jednak koncentracja środków ma miejsce w krajach i regionach kohezyjnych. W sumie około 27-30% środków finansowania tej polityki powinno w latach 2014-2020 trafić do Polski. W związku z tym „ukaranie” będzie możliwe przede wszystkim w przypadku nowych państw członkowskich, a Polska będzie najbardziej wdzięcznym obiektem do demonstrowania sanacji polityki budżetowej UE i osiągnięcia oszczędności wydatków Unii Europejskiej. W przypadku bogatych państw UE fundusze strukturalne uruchamiane w ramach Celu 2 (konkurencyjność) na poziomie regionalnym wynoszą około 20 euro średniorocznie na jednego mieszkańca. Oznacza to, że kara dla tych państw nie będzie bolesna, a zarazem postawi pod znakiem zapytania sensowność jakiegokolwiek interwencji strukturalnej w tych regionach ze strony UE.

C. Strategiczne dokumenty programowe Polski i innych państw członkowskich zawierają zestaw spójnych i wzajemnie powiązanych priorytetów i działań. Wyeliminowanie części alokacji nawet w warunkach sprawnego i zgodnego z regułami UE wdrażania europejskiej polityki spójności spowoduje niespójność realizowanej strategii zarówno na poziomie krajowym i regionalnym. Dodatkowo będzie to paradoksalnie prowadziło do

powiększania się nierównowagi makroekonomicznej w krajach poddawanych takim praktykom.

Dlatego ogólny wniosek jest oczywisty - trzeba zdecydowanie odrzucać warunkowość w proponowanym obecnie kształcie. Jeśli mimo braku sensownych merytorycznych przesłanek zostanie ona wprowadzona, należy zabezpieczyć politykę spójności różnorodnymi wentylami bezpieczeństwa, bowiem możliwości stosowania praktyk dyskryminacyjnych, uznaniowości i różnorodnych manipulacji są wyjątkowo duże, a krajem szczególnie narażonym na takie działania byłaby Polska.

5. Kompleksowość interwencji Wspólnoty

Jednym z podstawowych walorów europejskiej polityki spójności stało się wprowadzenie w reformie Delorsa z 1988 kompleksowej interwencji funduszy strukturalnych, która wykorzystuje jako podstawowych aktorów układ regionalny UE. Wyrazem takiego podejścia stało się przygotowywanie całościowych wieloletnich dokumentów programowych na poziomie państw i regionów UE. W sposób całościowy podjęto interwencję ze strony czterech funduszy strukturalnych, uzupełnionych od roku 1993 o Fundusz Spójności. Dzięki temu uzyskano bardzo logiczny model pozytywnego oddziaływania ze strony UE na zmiany strukturalne w poszczególnych państwach i regionach. Brak było niestety, pomimo formalnych zapisów i „zaklęć”, uzgadniania pomiędzy poszczególnymi politykami UE. Oznaczało to często pojawianie się sprzeczności kierunków interwencji pomiędzy różnymi politykami UE.

Od roku 2007 wprowadzono szereg zmian rozbijających ten spójny wewnętrznie model interwencji UE. Zmiany te polegały między innymi na: wyprowadzeniu Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rybackiego do odpowiednio: Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. Spowodowało to paradoksalną sytuację, w której więcej środków na rozwój obszarów wiejskich jest obecnie generowanych przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny niż przypisany temu Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Prowadziło to do centralizacji wdrażania EFRROW i dualizacji polityki rozwojowej w państwach członkowskich, szczególnie bolesnej w krajach o niskiej kulturze administracyjnej.

Kolejną zmianą było wprowadzenie jednofunduszowości programów operacyjnych. Oznaczało to, że w latach 2007-2013 program operacyjny nie może być finansowany równocześnie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Wskutek tego stworzono model europejskiej polityki regionalnej

bardzo wygodny dla administracji brukselskiej, natomiast skrajnie nieprzyjazny dla administracji regionalnej, która otrzymuje środki w ramach trzech różnych systemów. Problemem jest także fakt, że *hardware* i *software* pozostają w ramach różnych programów operacyjnych. W sumie utrudnia to decentralizację polityki spójności Unii Europejskiej.

Obecnie pojawiają się kolejne propozycje dekompozycji europejskiej polityki spójności poprzez wyprowadzenie z niej Europejskiego Funduszu Społecznego oraz nadanie mu przede wszystkim charakteru socjalnego. Wprowadzenie takich zmian oznaczałoby dalszą segmentację interwencji UE. W regionach Celu 1 (konwergencja) należałoby wówczas kreować jakiś nowy quasi społeczny fundusz, nastawiony na prorozwojowe działania w zakresie kapitału ludzkiego (lub tak ukierunkować fragment EFRR). W regionach Celu 2 (konkurencyjność) około 50% środków uruchamianych jest w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Postawiłoby to pod znakiem zapytania sens interwencji UE w takich regionach. Oczywiście nie można wykluczyć pojawiania się kolejnych propozycji wykluczeń z europejskiej polityki spójności dotyczących między innymi finansowania infrastruktury transportowej, środowiskowej, energetycznej itd. Oznaczałoby to w sumie sektoryzację interwencji strukturalnej UE i degradację walorów podejścia regionalnego, właściwego europejskiej polityce spójności.

Z przeprowadzonej analizy wynikają następujące wnioski i rekomendacje:

1. Niezbędne jest przygotowanie dla kolejnego wieloletniego okresu po roku 2013 kompleksowego dokumentu programowego na poziomie UE, który będzie tworzył ramy strategiczne dla interwencji polityk UE w przebieg procesów rozwoju na poziomie państw i regionów. Polityka spójności powinna zostać uzupełniona o regionalne aspekty interwencji ze strony innych polityk UE, w tym przede wszystkim Wspólnej Polityki Rolnej, bowiem rozwój obszarów wiejskich w wielu krajach, w tym także w Polsce, odgrywa w dalszym ciągu istotną rolę.

2. W przypadku regionalnych programów operacyjnych powinno się powrócić do modelu ich finansowania zarówno z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak też z Europejskiego Funduszu Społecznego. Umożliwiłoby to zastosowanie szerokiej i kompleksowej palety działań rozwojowych, koordynowanych przez układ regionalny. W miarę możliwości powinno objąć to także regionalnie zarządzane priorytety i działania Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

3. Nie do przyjęcia jest dalsza dekompozycja europejskiej polityki spójności, czego wyrazem jest propozycja wydzielenia Europejskiego Funduszu Społecznego. Oznaczałoby to brak kompleksowości interwencji europejskiej polityki spójności oraz degradację rozwojowych funkcji Europejskiego Funduszu Społecznego. Właściwie należałoby nawet

postulować rozszerzenie misji Europejskiego Funduszu Społecznego o kwestie społeczeństwa obywatelskiego. EFS powinien być w latach 2014-2020 kluczowym instrumentem wprowadzania na poziomie regionalnym i lokalnym strategii *EU 2020*.

6. Zakończenie

Jak wynika z przedstawionej analizy pojawiają się obecnie, wbrew filozofii przepisów Traktatu Lizbońskiego, próby ograniczenia skali interwencji europejskiej polityki spójności i ograniczenia jej misji. Należy pamiętać, że spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna mają charakter traktatowy, jednak możemy także dążyć do spójności politycznej (standardy życia politycznego i partycypacji społeczeństwa obywatelskiego), kulturowej (unikalne dziedzictwo Europy i kształtowanie standardów cywilizacyjnych), środowiskowej (kompleksowe podejście do środowiska przyrodniczego przełamujące negatywne konsekwencje granic państwowych). Wymienione dążenia powinny być (nie jako traktatowe), realizowane w sposób nienaruszający priorytetu spójności traktatowych.

Wielkość środków jaka będzie dostępna w latach 2014-2020 w ramach tej polityki zależy przede wszystkim od wielkości ogólnego budżetu UE. Podstawową pozycją wpływów jest składka ze strony państw członkowskich. Jest to niekorzystne, bowiem przez kraje płatników netto jest odbierane jako uciążliwa „danina” niezależnie od tego, że bardzo duża część środków funduszy wraca do najbogatszych państw i regionów UE (towary i usługi dostarczane w ramach projektów europejskich).⁶ Dlatego Polska powinna zabiegać o wzbogacenie dochodów UE o inne niż składka państw członkowskich tytuły (między innymi o automatyczny odpis z VAT) oraz o duży budżet ogólny Unii Europejskiej. Ograniczenie wielkości budżetu UE będzie prowadzić do więcej niż proporcjonalnego zmniejszenia skali wydatków rozwojowych, takich jak europejska polityka spójności, ze względu na znaczącą skalę sztywnych płatności w tym budżecie.

Dla Polski celem negocjacyjnym powinno być:

- uzyskanie alokacji zbliżonej do pułapu 4% produktu krajowego brutto,
- utrzymanie prorozwojowego charakteru polityki spójności.

Ponieważ alokacja ta jest liczona w odniesieniu do pięciu funduszy, z których dwa znalazły się od roku 2007 poza polityką spójności (Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Fundusz Rybołówstwa), to faktyczny pułap transferów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zbliżony jest do 3,5% produktu krajowego brutto

⁶ J. Bradley, G. Untiedt, J. Zaleski, The economic return of cohesion expenditure for member states, EMDS/GEFRA/WARR, Brussels, European Parliament, 2009.

państwa beneficjenta. Oznacza to, że w cenach stałych z 2011 roku Polska może liczyć na trzycyfrową alokację w miliardach euro. W „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie” została wymieniona kwota 100 miliardów euro, a przez Autorów szacowana jest nawet na około 120 miliardów euro.

Bardzo silne w niektórych kręgach eksperckich są tendencje promowania zasadniczego zawężenia europejskiej polityki spójności do funkcji socjalno-wyrównawczych. Jako minimalny zakres finansowania określa się wówczas: bardzo biedne regiony (na przykład poniżej 50% średniego unijnego PKB), współpracę transgraniczną w jej trzech formach (przygraniczną, ponadnarodową i międzyregionalną) oraz infrastrukturę techniczną, przede wszystkim transportową i środowiskową. Oznaczałoby to w praktyce ograniczenie zainteresowania tą polityką ze strony starych państw członkowskich UE, jej swoistą „gettoizację” w nowych krajach członkowskich, zanik możliwości wymiany najlepszych doświadczeń oraz pozostanie poza głównym nurtem polityki rozwojowej UE. Należy pamiętać, że Polska potrzebuje czasu, aby stopniowo w coraz szerszym zakresie mogła uczestniczyć w priorytetach i działaniach związanych z konkurencyjnością, dlatego ograniczenie tej sfery interwencji europejskiej polityki spójności nie leży w naszym interesie.

Bibliografia

Agenda terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, Nieformalne Spotkanie Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej w dniach 24/25 maja 2007 roku, Lipsk, maj 2007.

Atlas ESPON. Struktura terytorium Europy. Październik 2006, The ESPON Monitoring Committee, Polskie wydanie 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.

Bradley J., Untiedt G., Zaleski J, The economic return of cohesion expenditure for member states, EMDS/GEFRA/WARR, Brussels, European Parliament, 2009.

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 June 2009.

S. Dołzbłasz, A. Raczyk, 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 April 2009.

Investing for Growth: Building Innovative Regions. Policy Report, OECD, Paris 31 March 2009.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Projekt do uzgodnień międzyresortowych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 12 marca 2010.

Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013r., 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, OECD, Paryż, Wydany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2008.

Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices, OECD, Paris 31 March 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 October 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., Rola Polski w przestrzeni europejskiej (w świetle dokumentów programowych Unii Europejskiej), w Markowski T. (red.), Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Tom CXXII, PWN, Warszawa 2008.

Szlachta J., Fundusze Strukturalne UE a ograniczanie skutków kryzysu w: Osiński J., Unia Europejska i kryzys społeczno-gospodarczy, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.

Szlachta J., Zaleski J., Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013, *Gospodarka Narodowa* 3/2008 s. 87-103.

Szlachta J., Zaleski J., Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej, *Gospodarka Narodowa* 4/2009 s. 81-110.

World development report 2009. Reshaping Economic Geography, The World Bank, Washington DC, 2009.

Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2.2.2005 COM(2005)24 końcowy, 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 w dniu 6 sierpnia 2005r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2007.

Wytyczne UE. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności. Decyzja Rady z dnia 6 października 2006r., 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.

