

**Krystyna Gawlikowska-Hueckel**

## **POLITYKA SPÓJNOŚCI W KONTEKŚCIE INTERESÓW KRAJÓW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ**

### **1. Wstęp**

Polityka spójności<sup>1</sup> ma bardzo duże znaczenie dla słabiej rozwiniętych regionów UE. Jej działania stanowią próbę neutralizacji ujemnych skutków pogłębiania integracji<sup>2</sup>. Polityka regionalna podlegała ewolucji, a dzisiejsza debata teoretyczna i dyskusje na forum instytucji unijnych wskazują, że istnieją zwolennicy dalszych jej przeobrażeń, jeżeli chodzi zarówno o cele, jak i o wielkość nakładów przeznaczanych na jej prowadzenie. Opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy istnieją realne zagrożenia, że ulegnie ona znacznym zmianom czy też jej obecny charakter i zakres zostanie niezmienny.

### **2. Ewolucja polityki regionalnej a interesy krajów członkowskich**

Integracja funkcjonuje na podstawie tzw. fundamentalnych zasad. Ich respektowanie ma podstawowe znaczenie dla rozwoju całego ugrupowania. Z punktu widzenia tematu podjętego w niniejszym opracowaniu na szczególną uwagę zasługują

<sup>1</sup> Celem polityki spójności jest zwiększenie stopnia kohezji społecznej i gospodarczej: *W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej.* Art. 158 TWE z kolei stanowi, że: *Wspólnota wspiera także osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych.* (art. 159 TWE). Z kolei w art. 160 TWE zawarto postanowienie, że *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych.* Ze względu na to, że działania UE koncentrują się na dążeniach do zwiększenia stopnia spójności społecznej i gospodarczej regionów – poprzez ich dostosowania strukturalne – terminy: polityka spójności, polityka strukturalna i polityka regionalna są w literaturze używane zamiennie.

<sup>2</sup> Zmiany dokonujące się w polityce regionalnej determinowane były dwoma procesami: poszerzania i pogłębiania integracji. Akcesja do WE nowych krajów powodowała zwiększenie stopnia nierówności w rozwoju społeczno-gospodarczym (poza jednym rozszerzeniem w 1995 r., kiedy do Wspólnoty przystąpiły: Szwecja, Finlandia i Austria, których poziom rozwoju (mierzony PKB *per capita*) nie odbiegał od średniej unijnej. Obok procesów poszerzania polityka regionalna zmieniała się pod wpływem procesów pogłębiania. Zmiany w stosowanym instrumentarium stanowiły próbę amortyzacji ujemnych skutków wzrostu konkurencji krajom i regionom najmniej rozwiniętym.

dwie spośród nich: zasada solidarności i zasada konwergencji i spójności społeczno-ekonomicznej.

Zasadę solidarności można rozpatrywać w dwóch aspektach:

- po pierwsze, jako dążenie i zobowiązanie wszystkich krajów członkowskich do realizacji wspólnych celów i zadań,
- po drugie, jako solidarność finansową, przejawiającą się w realizacji wyznaczonych wspólnymi kryteriami dochodów i wydatków przeznaczonych na zaplanowane cele i zadania.

Zasada konwergencji i spójności społeczno-ekonomicznej przejawia się we wspieraniu harmonijnego i zrównoważonego rozwoju całej UE [Gawlikowska-Hueckel, Zielińska-Głębocka 2004]. Działania objęte tą zasadą dotyczą również dążenia do poprawy konkurencyjności ugrupowania przy uwzględnieniu solidarności krajów członkowskich. Zasada ta zapisana została w prawie pierwotnym Wspólnoty. Na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego do traktatu o WE wprowadzono tytuł: „Spójność ekonomiczna i socjalna” (*Economic and Social Cohesion*) i poprzednie sformułowania Traktatu rzymskiego zastąpiono zapisem, że *celem wspierania swojego wszechstronnego, harmonijnego rozwoju, Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmacniania swojej spójności ekonomicznej i społecznej. W szczególności Wspólnota dąży do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszania zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych regionów lub wysp, w tym terenów wiejskich*<sup>3</sup>.

Początkowo polityka regionalna nie miała charakteru wspólnego, a wspomaganie regionów słabiej rozwiniętych leżało w gestii krajów członkowskich<sup>4</sup>. Obecny charakter polityki spójności wykształcił się wskutek wielu zmian, przy czym reformom towarzyszyły ożywione debaty i kontrowersje wśród krajów członkowskich. Największy wpływ na politykę spójności wywierały procesy pogłębiania i poszerzania integracji. Nie bez przyczyny zatem znaczny pakiet reform tej polityki wprowadzono w latach 1986-1992. Powodami proponowanych zmian były:

- decyzja o utworzeniu jednolitego rynku europejskiego (od 1 stycznia 1993 r., ale przygotowania do jego utworzenia rozpoczęło wejście w życie Jednolitego Aktu Europejskiego w 1987 r.),
- poszerzenie integracji o Hiszpanię i Portugalię (1986 r.),
- nacisk Wielkiej Brytanii na taki podział transferów z budżetu UE, aby wszystkie kraje członkowskie partycypowały w nich w stopniu bardziej sprawiedliwym.

Konsekwencją zmiany rangi (zapis w traktacie) polityki regionalnej było zreformowanie w 1988 r. funduszy strukturalnych, które miały działać w sposób bardziej skoordynowany, na podstawie jednolitych reguł, co powinno przyczynić się do wzrostu efektywności wykorzystania środków finansowych [Framework...]. Zdecydowano również, że polityka regionalna będzie planowana w okresach sześciolet-

<sup>3</sup> TUE, art. 158 (130a).

<sup>4</sup> Problemy ewolucji polityki regionalnej w podziale na jej etapy analizują m.in.: I. Pietrzyk [2000], K. Głębicka, M. Grewiński [2003], A. Jankowska i Z. Brodecki [2005].

nich, co oznacza, że etapy programowania „pokrywają się” z ramami finansowymi UE<sup>5</sup>. Pierwszym okresem programowania były lata 1988-1993.

Program budowy jednolitego rynku europejskiego budził obawy mniej rozwiniętych krajów członkowskich o to, że wprowadzenie czterech swobód przepływu: dóbr, osób, usług i kapitału, spowoduje nasilenie konkurencji, co negatywnie wpłynie na najsłabsze gospodarczo regiony Wspólnoty. W związku z tym bogatsze państwa – w zamian za zaakceptowanie procesów pogłębiania integracji – zdecydowały się wydzielić w budżecie więcej środków finansowych przeznaczonych na inwestycje, które miały przyspieszyć rozwój regionów „o nienaturalnie niskim poziomie życia [El-Agraa 1990].

W kontekście tej decyzji warto przypomnieć o tym, że pogłębienie liberalizacji, czyli zniesienie barier fizycznych, technicznych i fiskalnych powoduje wzrost korzyści, które – szczególnie w pierwszym okresie po otwarciu rynków – stają się udziałem krajów lepiej rozwiniętych. Z drugiej strony to właśnie te kraje – płatnicy netto, proponują zmniejszenie składek do budżetu lub ograniczenie wydatków, w tym na politykę regionalną. Oznacza to, że patrzą one na politykę regionalną przez pryzmat transferów pieniężnych, dokonywanych na rzecz regionów słabiej rozwiniętych.

Przyczynami zmian polityki regionalnej w kolejnym etapie (1993-1999) były następujące zdarzenia:

- podpisanie (w 1992 r.) i wejście w życie (w 1993 r.) Traktatu z Maastricht, który stworzył podstawy prawne unii gospodarczo-walutowej,
- naciski krajów słabszych gospodarczo, które obawiały się skutków wprowadzenia unii walutowej,
- przyjęcie w skład krajów członkowskich trzech krajów: Austrii, Finlandii i Szwecji<sup>6</sup>.

Najbardziej istotnym powodem zmiany polityki regionalnej była decyzja o utworzeniu Unii Gospodarczej i Walutowej. Komitet Regionów<sup>7</sup> ostrzegał, że uczestnictwo w strefie euro może doprowadzić do dalszej intensyfikacji konkurencji między krajami, co spowoduje pilną potrzebę minimalizowania ujemnych skutków tego zjawiska dla regionów słabiej rozwiniętych. Kraje słabsze obawiały się zatem, że wzrost dyscypliny finansów publicznych oraz konieczność utrzymania na niskim poziomie inflacji i stóp procentowych doprowadzi do spowolnienia wzrostu gospodarczego i nasili problem bezrobocia. Dlatego też w dyskusjach dotyczących ich uczestnictwa w unii walutowej domagały się rekompensat za ich udział w tym etapie integracji.

<sup>5</sup> Od 1988 r. Komisja i Parlament, opracowując coroczne budżety, opierają się na kilkuletnich planach finansowych. Pierwsza prognoza finansowa dotyczyła lat 1988-1992 (tzw. pierwszy pakiet Delorsa), druga obejmowała lata 1993-1999 (drugi pakiet Delorsa), trzecia zaś lata 2000-2006 (zawarto ją w Agendzie 2000).

<sup>6</sup> Akcesja Finlandii i Szwecji przyczyniła się do powstania nowego celu polityki regionalnej, który został skierowany do regionów, w których zaludnienie jest niższe niż 8 osób na 1 km<sup>2</sup>.

<sup>7</sup> Komitet Regionów zwrócił się do Komisji Europejskiej z postulatem przeprowadzenia dokładnych analiz skutków wprowadzenia unii walutowej dla regionów słabszych (Committee of Regions, 1996).

Szczególnie skuteczna okazała się presja Hiszpanii, która zgodziła się poprzeć unię walutową pod warunkiem podwojenia środków dla regionów najbiedniejszych. Kompromis ten znalazł się w protokole dotyczącym spójności, który dołączono do Traktatu o Unii Europejskiej. Ponadto, na mocy Traktatu z Maastricht, umieszczono zapis<sup>8</sup> o powołaniu Funduszu Spójności<sup>9</sup>, który miał współfinansować inwestycje w mniej rozwiniętych krajach członkowskich, szczególnie narażonych na negatywne skutki uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej<sup>10</sup>. Kryterium przyznania środków był poziom PKB *per capita* niższy o 90% od średniej UE. Na podstawie tego kryterium do grupy krajów kohezyjnych zakwalifikowano: Grecję, Irlandię, Hiszpanię i Portugalię<sup>11</sup>.

Kolejny etap polityki regionalnej ukształtował się pod wpływem decyzji o przyjęciu do integracji ośmiu słabiej rozwiniętych krajów Europy Środkowej i Wschodniej. W 1999 r., w okresie prezydencji Austrii, sformułowano nowy plan finansowy na lata 2000-2006, tzw. Pakiet finansowy „Santer I”. Przy tej okazji odbyła się dyskusja, która dotyczyła wkładu państw członkowskich do unijnego budżetu.

W Agendzie 2000 (zaaprobowanej na szczycie w Berlinie 2000 r.) zwrócono uwagę na to, że: *Komisja Europejska przy szacowaniu kosztów rozszerzenia, musi uwzględnić możliwość podwyższenia „składki członkowskiej”* [Agenda 2000... 2000].

Zaproponowany pakiet reform był kompromisem uwzględniającym interesy krajów kandydujących oraz stanowił próbę „odejścia” od traktowania polityki regionalnej wyłącznie w kategoriach ponoszonych na nią nakładów. Należy dodać, że szczyt berliński poprzedziła ożywiona dyskusja, w trakcie której ujawniło się ogromne zróżnicowanie interesów państw członkowskich. Niemcy, Holandia, Szwecja i Austria wskazywały na trudności związane z tym, że w długim okresie to one ponoszą główny trud finansowania polityki spójności, będąc tzw. płatnikami netto. Francja nie chciała podjąć dyskusji na temat transferów otrzymywanych dla rolnictwa, a Hiszpania, Portugalia i Grecja za priorytet uznawały restrukturyzację swoich systemów gospodarczych, co – zgodnie z ich opinią – powinno być wspierane pomocą pieniężną ze wspólnego budżetu.

Debata dotycząca następnej perspektywy finansowej rozpoczęła się już w 2003 r. Angażowały się w nią zarówno kraje członkowskie, jak i instytucje unijne. Debata ta w znacznym stopniu koncentrowała się na nakładach dotyczących polityki spójności. Znamienne było stanowisko Parlamentu Europejskiego, które przegłosowano w 2005 r. PE zaproponował niższy pułap wydatków od sugerowanego przez Komisję Europejską (1,18% DNB)<sup>12</sup>. Warto przy tym dodać, że dążąc do redukcji wydatków,

<sup>8</sup> Art. 161 (130 D) TUE.

<sup>9</sup> Mimo że Fundusz Spójności nie finansował przedsięwzięć związanych *stricte* z regionami.

<sup>10</sup> Fundusz ten finansował inwestycje z zakresu infrastruktury kolejowej i drogowej, ochrony środowiska i budowę transeuropejskich sieci komunikacyjnych.

<sup>11</sup> Ustalono również proporcje podziału kwot między kraje kohezyjne. Wynosiły one 16-20% dla Grecji, 16-20% dla Portugalii, 7-10% dla Irlandii i 52-58% dla Hiszpanii.

<sup>12</sup> W zobowiązaniach.

Tabela 1. Przegląd propozycji krajów członkowskich i instytucji UE dotyczących perspektywy finansowej 2007-2013

Rok	Kraje	Działania krajów członkowskich
Grudzień 2003	Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Austria, Holandia, Szwecja	list sześciu płatników netto z propozycją ograniczenia wydatków (w zobowiązaniach) do pułapu 1% DNB
2005	12 najbiedniejszych krajów UE	porozumienie posłów PE z frakcji EPPP-ED 12 najbiedniejszych państw w sprawie redukcji wydatków (postulat, aby środki przeznaczone na politykę spójności w tych krajach nie były zmniejszone)
Maj 2005	Luksemburg (prezydencja w Radzie UE)	sformułowanie ogólnych zasad dotyczących perspektywy finansowej 2007-2013
Czerwiec 2005	Luksemburg	propozycja redukcji wszystkich wydatków z budżetu UE (poza administracją)
Listopad 2005	Wielka Brytania (prezydencja w Radzie UE)	propozycja dotycząca perspektywy budżetowej 2007-2013. Znaczna redukcja wydatków, w tym na politykę spójności (o 13 mld euro), mniejsze pułapy współfinansowania polityki przez kraje członkowskie, wzrost rabatu brytyjskiego
Grudzień 2005	Grupa Wyszehradzka	list zawierający krytykę propozycji brytyjskiej
Grudzień 2005	Wielka Brytania (prezydencja w Radzie UE)	kolejna propozycja zawierająca sugestie wsparcia wobec konkretnych państw członkowskich
Grudzień 2005	Polska i Francja (ministrowie spraw zagranicznych)	list zawierający propozycję obniżenia brytyjskiego rabatu
Rok	Instytucja	Działania instytucji UE
2004	Komisja Europejska	wstępna propozycja budżetu na lata 2007-2013: wydatki (zobowiązania na poziomie 1,24 DNB)
Luty 2004	Rada UE	sporządzenie protokołu rozbieżności (z inicjatywy Irlandii, sprawującej prezydencję w Radzie UE)
2004	Parlament Europejski	raport dotyczący stanowiska PE wobec propozycji KE
Czerwiec 2005	Parlament Europejski	zajęcie stanowiska przez PE, pułap wydatków niższy od zaproponowanych przez Komisję Europejską (1,18% DNB)
Październik 2005	Komisja Europejska	propozycja stworzenia specjalnego funduszu, który wspierałby regiony przeżywające trudności w związku z nasilającą się konkurencją światową
Październik 2005	Rada Europejska (nieformalne posiedzenie)	debaty dotycząca perspektywy finansowej
Grudzień 2005	Rada Europejska	ostateczne zawarcie kompromisu (1,45% DNB (w zobowiązaniach)

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów UE.

postulowano zmniejszenie nakładów na politykę spójności, ale tylko dla bogatszych krajów UE. Luksemburg zaproponował kompromis, aby budżet wynosił 1,06 dochodu narodowego brutto UE.

W tabeli 1 w syntetyczny sposób zaprezentowano różnego rodzaju działania i inicjatywy państw członkowskich oraz instytucji unijnych poprzedzające ostateczne zawarcie porozumienia. Przedstawienie tych stanowisk wyraźnie wskazuje na rozbieżność interesów między różnymi grupami krajów członkowskich oraz instytucji unijnych.

W debacie prowadzonej na forum krajów członkowskich odżyły tradycyjne różnice zdań między Francją a Wielką Brytanią. Stanowisko Francji było jednoznaczne: Wielka Brytania powinna zrezygnować z rabatu, który realnie obniża jej składkę do budżetu UE kosztem zwiększenia obciążeń największych płatników<sup>13</sup>. Opinii tej zdecydowanie sprzeciwiła się Wielka Brytania, utrzymując, że gdyby rabat anulowano, Wielka Brytania płaciłaby do budżetu dwuipółkrotnie tyle co Francja.

Stanowisko brytyjskie wyrażone przez premiera T. Blaira było następujące: *Wielka Brytania dopuści możliwość dyskusji na temat rabatu, ale tylko wówczas, jeżeli nastąpi „zasadniczy przegląd sposobu, w jaki Europa wydaje pieniądze”, ponieważ wydatki UE muszą odpowiadać potrzebom XXI wieku.* W pierwszy rządzie chodziło o wydatki na rolnictwo, które pochłania 40% wydatków unijnych, przy udziale pracujących w rolnictwie wynoszącym 5%. Francja stała jednak na stanowisku, że żaden kompromis nie może naruszać porozumienia z 2002 r., w którym sprecyzowano poziom wydatków gwarantujących wysokie transfery na francuskie rolnictwo do końca 2013 r., czyli do końca obecnej perspektywy budżetowej.

Wielka Brytania pozostawała również (jak zawsze) sceptyczna wobec systemu socjalnego UE.

### 3. Wielkość i struktura budżetu a nakłady na politykę regionalną

W przedstawionych stanowisk i różnic zdań, które zarysowały się między krajami członkowskimi i instytucjami unijnymi, wynika, że podstawowe kwestie sporne dotyczą wysokości wpłat do budżetu unijnego i wielkości oraz struktury wydatków, które są z niego dokonywane. Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego krajów członkowskich powoduje, że obciążenia składkami do budżetu, a tym samym finansowanie integracji nie rozkłada się symetrycznie między krajami członkowskimi. Część spośród nich jest tzw. płatnikami netto, czyli wpłaca do budżetu Wspólnoty więcej niż z niego otrzymuje. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że nie wszystkie pozytywne efekty integracji sprowadzają się do wymiernych, otrzymywanych ze wspólnego budżetu, transferów pieniężnych. Część skutków to korzyści, które, jak już wspomniano, są uruchamiane przez procesy pogłębiania integracji i stają się

<sup>13</sup> Rabat ten wynegocjowała w 1984 r. Margaret Thatcher. Stanowił on rekompensatę za to, że Wielka Brytania nie korzysta w takim stopniu z transferów na politykę rolną jak inne kraje.



udziałem – przynajmniej w pierwszym okresie – przede wszystkim krajów lepiej gospodarczo rozwiniętych [Baldwin 1989; Krugman, Venables 1996].

Mimo korzyści, które czerpią kraje bogatsze, mimo że solidarność finansowa jest jedną z fundamentalnych zasad integracji, to uchwalaniu każdej nowej perspektywy finansowej towarzyszą spory i dyskusje na temat zasadności wysokości składek oraz wielkości i racjonalności wydatków.

Przy sporządzaniu budżetu uwzględnia się tzw. kryteria ekonomiczne i polityczne. Kryteria ekonomiczne dzielą się na dotyczące równości poziomej i pionowej. Równość pozioma przejawia się w tym, że kraje o takiej samej zdolności płatniczej obciążone są równymi składkami, natomiast pionowa, że wysokość składek powinna zależeć od zdolności płatniczej poszczególnych państw. Realizacja wymienionych postulatów ma uwzględniać poszanowanie społecznej sprawiedliwości oraz efektywność ekonomiczną, co oznacza, że finansowanie unijnych przedsięwzięć nie powinno zmniejszać aktywności gospodarczej krajów członkowskich [Cieślukowski 2000].

Mimo że wspomniane zasady są precyzyjnie sformułowane, żaden z krajów członkowskich nie jest zainteresowany zwiększaniem swoich obciążeń związanych z funkcjonowaniem UE i – jak wskazują na to przedstawione doświadczenia – ustalaniu budżetu (a szczególnie perspektyw finansowych) tradycyjnie odżywiają spory i dyskusje. Ponieważ największy udział w wydatkach mają: polityka rolna i polityka regionalna, tradycyjnie dyskusja dotyczy też sposobu ich prowadzenia<sup>14</sup>.

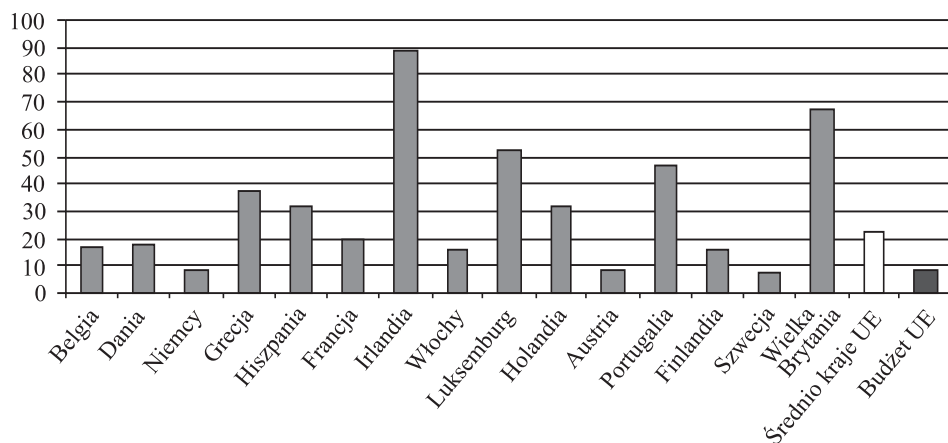
Trudności w osiągnięciu consensusu w sprawie perspektyw budżetowych wiążą się również ze specyfiką budżetu. Polega ona na dużym udziale środków pochodzących ze składek obliczanych jako procent PNB/DNB i VAT, co *niemal automatycznie prowadzi do tego, że Państwa Członkowskie próbują maksymalizować krajowe korzyści z budżetu unijnego* [Obecny system... 2005].

W 2005 r. dochody do budżetu UE wyniosły 106,3 mld euro, natomiast wydatki 116,55 mld euro. Dla porównania budżet Francji zaplanowano na 288,8 mld euro<sup>15</sup>. Szczególnie mały jest budżet UE w konfrontacji z danymi dotyczącymi Stanów Zjednoczonych, gdzie dochody budżetowe szacowane są na 1,862 bln dolarów, a wydatki na 2,338 bln dolarów.

Próbowo podwyższenia dochodów budżetowych sprzeciwiają się kraje członkowskie. Zdecydowany protest wzbudziła propozycja Komisji, aby zwiększyć budżet z 124,6 mld euro w 2007 r. do 143,1 mld euro w 2013 r. Wzrost dochodów oznacza bowiem konieczność podwyższenia składki, która stanowi ok. 70 proc. wpływów. Szczególnie protestują płatnicy netto: Niemcy, Wielka Brytania, Austria, Szwecja, Holandia i Francja. Tymczasem, budżet UE rośnie w tempie wolniejszym niż wynosi przeciętne tempo wzrostu budżetu krajów członkowskich.

<sup>14</sup> Przypomnieć należy, że spory te mają długą tradycję. Pierwsze spory toczono już w okresie powołania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jak wiadomo, decyzję o utworzeniu EFRR podjęto na posiedzeniu szczytu europejskiego w Paryżu w 1972 r., ostatecznie jednak zaczął funkcjonować 1 lipca 1975 r. Przyczyną opóźnienia były trudności w osiągnięciu kompromisu dotyczącego udziałów krajów członkowskich we wpływach i wydatkach (świadzeń jednych krajów na korzyść drugih).

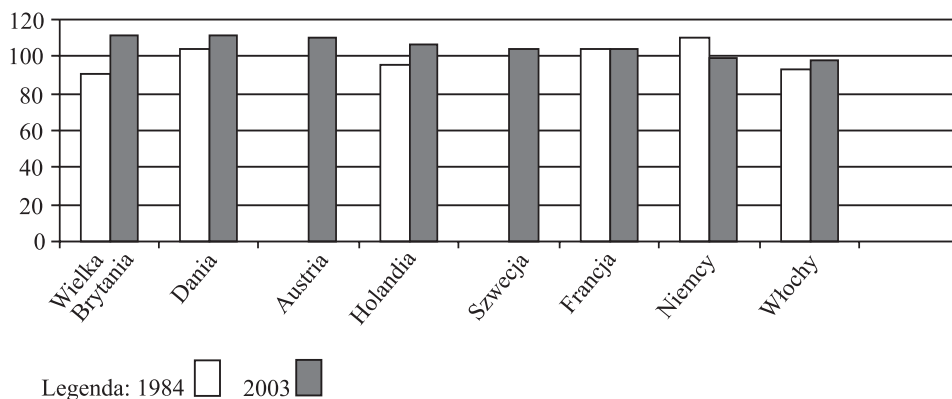
<sup>15</sup> Eurostat 2006.



Rys. 1. Tempo wzrostu budżetów w 15 w krajach członkowskich, średnia dla UE-15 i budżetu UE (w latach 1996-2002)

Źródło: opracowano na podstawie: [Obecny system... 2005].

Jak wynika z przedstawionych danych, tempo wzrostu budżetów krajowych jest wyższe niż budżetu unijnego. Można zatem postawić pytanie, czy realizacja zadań UE nie jest zagrożona przez obniżającą się skłonność krajów członkowskich do ich finansowania. Czy nie zagrożona tym samym staje się zasada solidarności i spójności społeczno-ekonomicznej?



Rys. 2. Zmiany stopnia zamożności płatników netto w latach w 1984 i 2003 (średnia UE-15 = 100)

Źródło: opracowano na podstawie: [Scenariusze na przyszłość... 2005].

O naruszaniu wręcz tej reguły mówił J. Lewandowski, komentując dyskusje dotyczące obecnej perspektywy finansowej: *Celowo ilustruję swoją wypowiedź na pytanie o europejską solidarność dowodami budżetowymi. Wynika to (...) nade*



*wszystko z przekonania, iż wszelkie deklaracje są pustosłowiem, jeżeli nie znajdują pokrycia w zobowiązaniach finansowych. Budżet jest i będzie probierzem intencji i sprawdzianem dla słownych deklaracji. Na progu XXI wieku sprawdzian ten wypada niekorzystnie. Złamana została zasada dostosowywania finansów do nowych ambicji i potrzeb Unii Europejskiej, która w międzyczasie przestała być klubem bogatych krajów. [Lewandowski].*

Powodem niechęci do wzrostu składek tego „bogatego klubu” nie jest obniżenie się poziomu zamożności w krajach płatnikach netto. Jeżeli średnią UE-15 przyjąć za 100, to w 2003 r. (czyli przed rozszerzeniem) poziom zamożności tych krajów w stosunku do średniej UE-15 był wyższy niż w 1984 r.

Dyskusje dotyczą również struktury wydatków. Szczególnie kontrowersyjne jest to, że aż do 2007 r. udział wydatków na rolnictwo w budżecie unijnym był najwyższy. Stanowi to ewidentny anachronizm, zważywszy na to, że środki przeznaczone łącznie na badania i rozwój, naukę i technikę, kształcenie i innowacyjność były siedmiokrotnie mniejsze.

#### **4. Przyszłość polityki regionalnej**

W kontekście przedstawionych problemów dotyczących możliwości finansowania polityki wspólnotowej można postawić pytanie o przyszłość polityki regionalnej. Obawy co do jej utrzymania w obecnym kształcie (w sensie wielkości nakładów i celów) wynikają z:

- braku chęci finansowania zwiększających się wydatków związanych z jej prowadzeniem przez płatników netto,
- kontrowersji dotyczących jej kształtu w obecnej postaci,
- niejednoznacznej oceny skuteczności polityki regionalnej.

Postawy świadczące o braku woli finansowania zwiększających się wydatków związanych z prowadzeniem polityki regionalnej zostały już przedstawione.

Kontrowersje, które dotyczą celów polityki regionalnej, wynikają z wątpliwości, czy istotnie ponoszone na nią nakłady są efektywne? Jak wynika z IV Raportu Spójności [*Rozwijające się regiony...* 2007] w okresie 1995-2004 w regionach nowych krajów członkowskich nastąpił wzrost produktywności. Jednak w 29 regionach (we Francji, Włoszech i w Hiszpanii) produktywność zmalała. Jeżeli chodzi o ocenę trendów w innowacyjności, to najlepsza sytuacja jest w regionach fińskich, szwedzkich, niemieckich, brytyjskich i holenderskich, czyli w regionach zaliczanych do grupy najlepiej rozwiniętych.

Analiza tego typu trendów reaktywuje debatę dotyczącą prowadzonego wariantu polityki regionalnej. Jeżeli – zgodnie z nowymi teoriami wzrostu – przyjąć, że obecnie motorem rozwoju są inwestycje w badania, rozwój nauki, poprawę jakości kapitału ludzkiego, to nie ulega kwestii, że obszarami, wręcz predestynowanymi do dokonywania takich inwestycji, są najlepiej rozwinięte regiony (aglomeracje), ponieważ posiadają one odpowiednie do tego warunki (instytuty, uniwersytety, jed-

nostki B+R, ludzi zdolnych do wymyślenia i wdrożenia wynalazków oraz społeczności skłonne je zaakceptować i zaabsorbować). Ponadto regiony mniej rozwinięte nie będą skazane na trwałą peryferyzację. Efekty rozprzestrzeniania (*spread*) emitowane przez ośrodki o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego spowodują, że po pewnym czasie obszary słabsze gospodarczo staną się również beneficjentami wzrostu gospodarczego.

Jaki zatem charakter powinna mieć polityka regionalna Wspólnoty? Czy istnieją powody, aby utrzymywać jej dotychczasowe cele i instrumenty? Czy naciski na jej zmiany będą na tyle silne, racjonalne i uzasadnione, że dojdzie do wykształcenia jej nowego modelu?

W obecnej perspektywie finansowej dokonano już pewnych zmian. Polegają one przede wszystkim na nadaniu większej rangi dążeniom do wzrostu konkurencyjności UE. Zagadnienie to nabrało szczególnego znaczenia w kontekście fiaska Strategii lizbońskiej, która przedstawiała program „dogonienia” (*catch up*) Stanów Zjednoczonych. Podstawowym celem tej strategii było utworzenie w UE do 2010 r. najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata. Jak wiadomo, zadanie to okazało się niewykonalne, ponieważ *nie udało się w pełni uruchomić gospodarki opartej na wiedzy oraz wykorzystać zdobycze technologii informacyjno-komunikacyjnych*.

Brak sukcesu w realizacji strategii nie oznaczał całkowitego wycofania się z jej założeń. W marcu 2005 r. Rada Europejska zdecydowała o jej pewnych modyfikacjach i „ożywieniu”. Ustalono, że: *Unia musi zmobilizować wszystkie odpowiednie istniejące zasoby krajowe i wspólnotowe – w tym należące do polityki spójności* [COM(2005)24]. W komunikacie dotyczącym wspólnych działań na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia podkreśla się m.in. konieczność silniejszego zaangażowania się regionów w cele strategii, a przede wszystkim zwiększonego uczestnictwa w jej realizację podmiotów lokalnych i regionalnych, a także partnerów społecznych. To zaangażowanie powinno dotyczyć przede wszystkim następujących dziedzin: innowacji i gospodarki opartej na wiedzy, zatrudnienia, kapitału ludzkiego, przedsiębiorczości, wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw oraz dostęp do kapitału podwyższonego ryzyka. Jednocześnie uznano, że realizowana w latach 2007-2013 polityka spójności powinna koncentrować się na trzech priorytetach. Są one następujące:

- poprawa atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast (drogą do zwiększenia atrakcyjności jest poprawa dostępności, odpowiednia jakość i poziom usług oraz ochrona potencjału ich środowiska),
- wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy poprzez zwiększanie potencjału w dziedzinie badań naukowych i innowacji, w tym w sektorze nowych technologii informacyjnych oraz komunikacyjnych,
- tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy.

W priorytetach polityki spójności na lata 2007-2013 pojawił się zatem problem wspierania innowacyjności. Świadczy to o tym, że poprawa pozycji UE w zakresie

badania i rozwoju, budowa gospodarki na wiedzy stają się integralną częścią polityki spójności. Potwierdzają to wcześniejsze inicjatywy KE zmierzające do pobudzania endogenicznego rozwoju regionów poprzez wzrost poziomu innowacyjności (współfinansowanie z EFRR rozwoju regionalnych strategii innowacji w ramach *Innovative Actions*).

Na szczególną uwagę zasługują realizowane obecnie dwa unijne programy wspierające rozwój konkurencyjności: Siódmy Program Ramowy w dziedzinie Badań i Rozwoju Technologicznego oraz Program Ramowy na rzecz Konkurencyjności i Innowacji. Ich realizacja powinna zapewnić: *efekt synergii między polityką spójności a tymi instrumentami: krajowe i regionalne strategie rozwoju muszą pokazywać, w jaki sposób można to założenie zrealizować* [COM(2005)02/99].

W dokumentach programowych pojawia się wyraźny postulat, aby przy realizacji strategii poprawy innowacyjności gospodarki europejskiej uwzględnić specyfikę sektora badań i rozwoju, która wymaga interakcji między wszystkimi uczestnikami zaangażowanymi w powstawanie biegunów wzrostu. Jest to konieczne do wytworzenia niezbędnej „masy krytycznej” umożliwiającej powstanie i wdrożenie innowacji. Tego rodzaju koncentracja gwarantuje osiągnięcie poprawy konkurencyjności, dlatego też „badania i rozwój w państwach członkowskich i regionach słabiej rozwiniętych powinny być rozwijane wokół istniejących biegunów doskonałości, a unikać się powinno nadmiernego przestrzennego rozproszenia zasobów”.

O znaczeniu, jakie przypisuje Komisja Europejska wzrostowi innowacyjności i konkurencyjności, świadczy wygospodarowanie w budżecie dodatkowych środków (w kwocie 2 mld 100 mln euro) [<http://europa...>] przeznaczonych na osiągnięcie celów Strategii lizbońskiej, które określa się jako: „*more money for progress*”<sup>16</sup>.

Dążenie do wzrostu konkurencyjności Wspólnoty znalazło również swój wyraz w nowych celach polityki regionalnej na lata 2007-2013<sup>17</sup>, takich jak:

- 1) konwergencja (78,78% nakładów na politykę regionalną),
- 2) konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (17,28%),
- 3) europejska współpraca terytorialna (3,93%) [Rozporządzenie Rady...].

Proporcje podziału środków między te cele wskazują, że największą wagę przypisuje się nadal konwergencji. W ramach celu 1 będą finansowane przedsięwzięcia dotyczące inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwój innowacyjności, społeczeństwo informacyjne, a więc związane z podnoszeniem poziomu konkurencyjności.

Czy taka strategia będzie kontynuowana w następnej perspektywie budżetowej? Wydaje się, że w znacznej mierze zależeć to będzie od tempa wzrostu regionów objętych celem „konwergencja” i od wystąpienia procesów doganiania. Obecnie niejednokrotnie kwestionuje się efektywność transferów dokonywanych z funduszy

<sup>16</sup> Największą część wygospodarowanych środków finansowych zostanie przeznaczona na nauczanie na odległość. Na badania i rozwój oraz konkurencyjność i innowacje łącznie przewidziano dodatkową kwotę 700 mln euro.

<sup>17</sup> Oprócz zmiany celów nastąpiła zmiana w narzędziach finansujących politykę regionalną.

strukturalnych<sup>18</sup>. Podkreśla się, że mimo znacznych środków finansowych kierowanych do południowych Włoch czy Grecji nie udało się wyraźnie przyspieszyć tempa ich wzrostu. Wątpliwości co do skuteczności pobudzania wzrostu przez transfery z funduszy strukturalnych zgłasza Bradley [2000]. Uważa on, że tego rodzaju pomoc nie jest wystarczająca do uruchomienia wzrostu w regionach słabiej rozwiniętych, a jej wpływ na rozwój może być bardzo zróżnicowany.

Reasumując, w sporze dotyczącym polityki regionalnej padają pytania: czy rzeczywiście warto ją prowadzić w jej wyrównawczej wersji? Czy koszt alternatywny dla całego ugrupowania nie jest zbyt wysoki? Czy rozwój regionów nie byłby bardziej dynamiczny, gdyby środki finansowe trafiały do regionów dobrze rozwiniętych i przeznaczane były na wzrost innowacyjności?

Obecnie realizowana polityka spójności jest zagwarantowana przez wspomniane zapisy traktatowe. Dylematy z nią związane podnoszone są jednak przy opracowywaniu każdej nowej perspektywy budżetowej i można liczyć się z tym, że dyskusja ta będzie się nasilać wraz z przyjmowaniem do UE kolejnych krajów, w których poziom życia znacznie odbiega od przeciętnej „starych” krajów członkowskich. Akcesja Rumunii i Bułgarii, a następnie Chorwacji, Turcji (?) w dramatyczny sposób może zwiększyć istniejące już napięcia budżetowe, tym bardziej że „płatników netto” jest niewielu, a ich chęć finansowania polityki spójności wydaje się coraz słabsza. Dlatego też nie można wykluczyć prób radykalnego zreformowania polityki regionalnej. Rozważa się różne warianty tej polityki: począwszy od obecnej, poprzez tzw. zmienną geometrię, czy też Europę dwóch prędkości, podejście skoncentrowane, zakładające interwencję Wspólnoty tylko wówczas, gdy działania podejmowane przez kraj członkowski byłyby niewystarczające<sup>19</sup>, czy też opcję horyzontalną angażującą do realizacji priorytetów polityki przede wszystkim szczebel krajowy [Bachtler, Wisshlade, Yvill 2004], lub jej całkowitą renacjonalizację.

Opcja dwóch prędkości (zmiennej geometrii) ma pewne zalety (wzrost konkurencyjności UE?). Oznacza ona jednak podział obecnie realizowanej polityki na dwa nurty (jeden stosowany wobec UE-15 – opcja forsownego rozwoju innowacyjności, drugi wobec regionów krajów Europy Środkowej i Wschodniej – opcja wyrównawcza). Wydaje się, że zróżnicowanie priorytetów dla „starej” i „nowej” grupy państw członkowskich mogłoby stanowić początek nowych podziałów i byłoby niekorzystne dla krajów członkowskich.

Warto też zwrócić uwagę na to, że kontrowersje dotyczące składek do wspólnego budżetu nie byłyby tak duże, gdyby udało się powiększyć tzw. własne dochody budżetowe. Tworzyłoby to zapewne korzystniejszy klimat wobec pomocy dla gorzej rozwiniętych krajów i regionów Wspólnoty.

<sup>18</sup> Oceny dokonuje się na podstawie modeli Beutel, Hermin oraz Quest.

<sup>19</sup> Interwencje Wspólnoty skierowane byłyby wyłącznie do krajów, w których poziom PKB *per capita* jest niższy od 90% średniej UE.

## Literatura

- Agenda 2000, umocnienie i rozszerzenie Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.
- Bachtler J., Wishlade F., Yuill D., *Regional Policy In Europe after Enlargement*, EPRC, Glasgow 2004.
- Baldwin R. E., 1989, *The Growth Effects of 1992*, "Economic Policy" 1989 No. 9.
- Bradley J., *The Impact of Community Support Frameworks on Objective 1 Countries: Greece Ireland, Portugal and Spain 1989-2006*, Dublin 2000.
- Brodecki Z. (red.), *Regiony. Acquis communautaire*, Lex Nexis, Warszawa 2005.
- Cieślukowski M., *Budżet Unii Europejskiej*, AE, Poznań 2000.
- Czykier-Wierzbka D., *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2003.
- El-Agraa A.M., *Economics of the European Community*, New York, London, Toronto 1990.
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Głąbicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Elipsa, Warszawa 2003.
- Jankowska A. i in., *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2001.
- Krugman P., Venables A.J., *Integration, Specialization and Adjustment*, KNBER, Working Papers, 4559/1996.
- Lewandowski J., *Czy Europa jest solidarna?*, <http://www.ilw.org.pl/JanuszLewandowski.pdf>.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w krajach członkowskich*, Warszawa 2000.

## Dokumenty UE

- Agenda 2000, Eine stärkere und erweiterere Union, Bulletin de Europäische Union, EK, Beilage 5/1997.
- COM(2005)24.
- COM(2005)02/99.
- Framework Regulation 2052/88(OJ L 185/9/1988), „Coordination” Regulation 4253/88 (OJ L 374/1/88, oraz rozporządzenie dotyczące trzech funduszy strukturalnych (ERDF, ESF, EAGGF), OJ L 374/1988.
- Obecny system środków własnych – problemy i niedobory*, dokument roboczy nr 2, Komisja Budżetowa, Parlament Europejski, 2005.
- Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska, 2007.
- Scenariusze na przyszłość*, dokument roboczy nr 3, Komisja Budżetowa, Parlament Europejski, 2005.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 r., ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie 1260/1999.
- [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy](http://europa.eu.int/comm/regional_policy).

## COHESION POLICY IN THE CONTEXT OF THE EU AND ITS MEMBER STATES' PROBLEMS

### Summary

The current direction of regional policy is guaranteed by the Treaty's provisions. The policy has been evolving, and today's theoretical debate and discussions carried by the EU institutions and among the member states indicate that advocates of its modifications exist, concerning both the objectives and

the amount of expenses allocated. The paper is an attempt to answer the question whether a legitimate danger exists that the policy will undergo considerable changes, or whether its current form and extent will remain unchanged.

A number of causes persists that can endanger the current option of the regional policy. The first one is a decreasing tendency of the richest member states to finance it. The second one is an inconclusive assessment of its effects, which is especially important considering the EU priority of increasing the competitiveness and innovativeness of the whole Community. The third one is the future accession of lesser development level that fulfill the criteria of regional support, which will cause an increase of expenses for the cohesion policy.

---

**Krystyna Gawlikowska-Hueckel** – dr hab., prof. UG w Katedrze Ekonomiki Integracji Europejskiej Uniwersytetu Gdańskiego.