

Ewa Pancer-Cybulska

O PRZYSZŁOŚCI INTEGRACJI W EUROPIE – Z POLSKIEJ PERSPEKTYWY

1. Wstęp

Uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej było dla Polski formalnym potwierdzeniem włączenia się w procesy integracji zachodzące w Europie. Uczestnictwo w tych procesach rozpoczęło się w rzeczywistości znacznie wcześniej, bo wraz z podjęciem działań transformujących polską gospodarkę w kierunku gospodarki rynkowej oraz dostosowujących ją do standardów europejskich. Jako kraj członkowski UE Polska została włączona w obowiązujący system polityki regionalnej i polityki spójności, których realizacja wymaga akceptacji podstawowych zasad takich, jak: solidarność, partnerstwo, demokracja. Ostatnie rozszerzenie UE z udziałem Polski i dziewięciu innych krajów stało się swoistym kryterium weryfikującym te zasady, a przez to rzutującym na funkcjonowanie Unii i perspektywy dalszego rozwoju integracji europejskiej. Akcesja do UE nie stanowi bowiem zamknięcia procesu integrowania się, ale otwiera nowy etap na drodze do coraz dojrzszych form integracji.

Treścią opracowania jest ukazanie uwarunkowań rozwoju integracji z punktu widzenia Polski, jako kraju członkowskiego o niskim poziomie rozwoju, zainteresowanego kontynuacją dotychczasowego modelu polityki regionalnej i polityki spójności. Nie jest to proces bezkonfliktowy, czego wyrazem są kontrowersje związane z przyjęciem ram finansowych na lata 2007-2013, szczególnie w odniesieniu do środków przeznaczonych na politykę spójności. W poszczególnych częściach opracowania omawiane są zmiany w obszarze tej polityki w jej wymiarze wspólnotowym i krajowym oraz na poziomie regionalnym. Pojawiają się aktualne dylematy krajów członkowskich dotyczące podziału środków budżetowych między nie zawsze zgodne cele zawarte w „Strategii lizbońskiej” (spójność i konkurencyjność), których rozstrzygnięcie rzutuje istotnie na perspektywy integracji. Skłania to do zastanowienia się nad weryfikacją zasady solidarności jako podstawowej zasady integracji europejskiej, zwłaszcza w sytuacji wyzwań ze strony gospodarki światowej formułowanych w odniesieniu do wzrostu konkurencyjności europejskiej gospodarki.

Celem opracowania jest ukazanie złożoności i dynamiki uwarunkowań rzutujących na rozwój integracji w Europie z pozycji nowego kraju członkowskiego, dla

którego źródłem korzyści z integracji jest przede wszystkim efektywna partycypacja w polityce regionalnej i polityce spójności.

2. Uwagi o rozwoju i spójności oraz o polityce spójności

Celem polityki spójności jest likwidowanie istniejących dysproporcji rozwojowych uznawanych za nadmierne. W tej kwestii – sprowadzającej się do nieproporcjonalności bogactwa – należy przede wszystkim zauważyć, że nie ma absolutnych czy uniwersalnych reguł podziału bogactwa, nie daje ich nauka ekonomii w formie ujawnionych obiektywnych praw, dlatego wyjaśnienia stosowanych w praktyce zasad podziału bogactwa należy szukać w doktrynie, w stosowanej polityce. Obecnie mamy do czynienia z bardzo dużymi dysproporcjami w podziale bogactwa, a w poszczególnych krajach próbuje się tłumaczyć istniejące dysproporcje w bardzo różny sposób. Istnienie różnic jest koniecznością, immanentną cechą rozwoju, jego motorem, nie można więc zakładać ich całkowitej eliminacji, ale można i należy dążyć do zmniejszania rażących dysproporcji, które są hamulcem rozwoju.

Wśród przesłanek integracji w powojennej Europie przełomu lat 40. i 50. za podstawowe wartości przyświecające tym procesom uznano zasadę solidarności, demokracji, subsydiarności, partnerstwa, poszanowania praw człowieka, prawa do inności i odrębności. Należy zaznaczyć, że teoretyczny model integracji – od politycznej do gospodarczej – został w praktyce zweryfikowany negatywnie; okazało się, że integracja na płaszczyźnie ekonomicznej stała się realnym procesem, który może stanowić podstawę do rozwoju koncepcji integracji w wymiarze politycznym. Mimo iż podstawowa zasada solidarności bogatszych z biedniejszymi przeżywa obecnie poważny kryzys, to jednak inne wartości integracji są stosowane i upowszechniane. Należy tu przywołać także inne instytucje uczestniczące w procesach integracji, np. Radę Europy, która była inicjatorką tych procesów w myśl podstawowych aksjomatów, które brzmią: jedność w różnorodności i różnorodność w jedności. Funkcjonowanie tych wartości jest poddane kolejnemu, nie ostatniemu kryzysowi, który został zapoczątkowany przez ostatnie rozszerzenie Unii z 2004 r.

Wyniki cyklicznych raportów kohezyjnych [*A New Partnership...* 2004]¹ dowodzą, że próba wyrównywania różnic na poziomie regionalnym jest porażką Unii Europejskiej. O ile można zauważyć postępy w zakresie powiększania spójności ekonomicznej i przestrzennej, o tyle w zakresie spójności społecznej trudno je dostrzec. We współczesnej gospodarce europejskiej zorientowanej na innowacje i konkurencyjność wzrost gospodarczy ma charakter pracooszczędny, przez co rosnącej wydajności pracy nie towarzyszy odpowiedni przyrost liczby miejsc pracy. Ponadto wzrost konkurencyjności nie jest wystarczający do zmniejszania dystansu

¹ Oprócz trzech raportów na temat kohezji (z lat 1996, 2001 i 2004), Komisja sporządza okresowe raporty na temat postępu spójności społeczno-ekonomicznej. Ostatni taki raport (trzeci w obecnej perspektywie budżetowej 2000-2006) opublikowano w maju 2005 r.

między gospodarką UE i Stanów Zjednoczonych, co zapisano jako jeden z głównych celów „Strategii lizbońskiej”. Niektórzy twierdzą, że przyczyna niepowodzeń w zakresie powiększania spójności tkwi przede wszystkim w niewłaściwym sformułowaniu celu, który ma charakter utopijny. W istocie chodzi przecież o mechanizm funkcjonowania gospodarki, który bazuje na konkurencji. Zasady funkcjonowania gospodarki UE opierają się na konkutowaniu, a to prowadzi w konsekwencji do wzrostu różnic, które są akceptowane, bo ich powstawanie tworzy zdolności do konkutowania. Wyrównywanie różnic w wymiarze regionalnym znajduje istotne odniesienie w treści traktatu konstytucyjnego (w wersji ratyfikowanej przez kilkanaście krajów członkowskich), zatem przyszłość polityki spójności Unii Europejskiej należy rozpatrywać w jego kontekście. Wprawdzie jego losy są niepewne, tekst może być przeredagowany i zmieniony, ale należy zauważyć, że w obecnej wersji traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy po raz pierwszy użyto określenia spójności w trzech wymiarach. Poza dotychczas stosowanymi wymiarami – społecznym i gospodarczym, zapisano trzeci – przestrzenny, który otwiera możliwości podejmowania i rozwijania wszelkich form współpracy terytorialnej w jej różnych formach: przygranicznej, międzynarodowej, międzyregionalnej czy sąsiedzkiej. Jest to jeden ze sposobów niwelowania dysproporcji rozwojowych. Oczywiście, nie jest to *novum* w funkcjonowaniu UE, gdyż do zasadniczych instrumentów zmniejszania różnic w przestrzeni europejskiej należy od 1994 r. Fundusz Spójności, który przyczynił się do istotnych postępów w zakresie zmniejszania dystansu między krajami członkowskimi.

Nowa formuła spójności wzbogacona o jej trzeci wymiar – spójność w ujęciu przestrzennym – potwierdza zasadność takiego formułowania celu, jak wyrównywanie różnic na poziomie regionalnym. Praktyka pokazuje jednak, że dysproporcje rosną, bogate regiony powiększają swój poziom bogactwa, natomiast biedne nie zawsze potrafią wykorzystać istniejące możliwości do zmniejszania dystansu rozwojowego, stąd konieczność zasadniczych zmian w zakresie polityki budżetowej Unii Europejskiej po jej ostatnim rozszerzeniu.

Nowe sformułowanie celów w perspektywie 2007-2013 jest dowodem na pewne zmiany w zakresie pojmowania spójności i sposobów jej uzyskiwania. Przeznaczanie środków na wzrost i konkurencyjność, zwłaszcza w obszarze zatrudnienia, potwierdza, że celem UE jest rozwój wszystkich regionów, nie należy więc interpretować tego jako wspierania najbiedniejszych regionów kosztem najbogatszych. Propozycja skonfigurowania środków finansowych w nowej perspektywie budżetowej daje szansę na dostęp do nich również regionom bogatym, ale prężnym, innowacyjnym, rozwojowym. Z punktu widzenia przyszłości całej Unii nie można interpretować tego jako wspierania bogatych kosztem najsłabszych.

Struktura wydatków budżetu ogólnego UE, w której od lat dominujący udział ma wspólna polityka rolna (ok. 45%) oraz polityka strukturalna (ok. 35%) – według projektów z pierwszej połowy 2005 r. – nie ulegnie zasadniczej zmianie. Przeciwnicy utrzymywania takiej struktury wydatków podkreślają, że prawie połowa wspólnotowego budżetu trafia w ręce ok. 3% mieszkańców UE, nie przynosząc

wyraźnych efektów. W dyskusjach nad budżetem 2007-2013 próbuje się konfrontować politykę rolną i politykę regionalną, traktując je jako konkurencyjne czy wręcz wykluczające się. Wydaje się uzasadnione i możliwe potraktowanie tych działań jako zgodnych kierunkowo i poszukiwanie sposobów na wzmacnianie ich efektu synergicznego. Przykładem na podejmowanie takich działań są np. zmiany w obszarze celów i priorytetów polityki rolnej i regionalnej, poszukiwanie wspólnych kierunków finansowania, np. w obszarze ochrony środowiska.

3. Spójność na poziomie regionu

Zmniejszanie dysproporcji lub przynajmniej podejmowanie działań doprowadzających do ich nie powiększania to, jak wiadomo, przedsięwzięcia niełatwe. Doświadczenia krajów członkowskich potwierdzają zmniejszanie różnic między najbogatszymi i najbiedniejszymi regionami starej Unii. Są to jednak procesy powolne wymagające aktywnego udziału władz wszystkich szczebli – od lokalnego po wspólnotowy. Należy przypomnieć, że Unia Europejska angażuje się w różne obszary działania w zróżnicowany sposób, tzn. są takie dziedziny, w których posiada ona wyłączne kompetencje oraz takie, w których jej kompetencje są częściowe, a zatem niezbędny jest udział innych szczebli, np. krajowego, regionalnego, a czasem i lokalnego. Polityka regionalna UE dotyczy pewnego określonego zakresu problematyki rozwoju i powinna być uzupełniana przez działania prowadzone na poziomie krajowym oraz na innych szczeblach, stosownie do rozwiązań obowiązujących w poszczególnych krajach. W związku z tym istnienie zasad i standardów w zakresie polityki regionalnej nie wyklucza możliwości uwzględniania własnych specyficznych uwarunkowań regionalnych. Często nawet wymusza taką aktywność ze strony władz na różnych poziomach, odwołując się do wartości dodanej integracji na poziomie regionalnym i lokalnym. Wskaźnik wartości dodanej integracji jest coraz częściej stosowany, choć nie podaje się jego dokładnych definicji czy skali wartości. Za wartość dodaną integracji na poziomie regionalnym i lokalnym należy uznać efekty wszystkich działań obywatelskich, które nie mogłyby powstać bez zaangażowania się tych społeczności w integrację. Są to zatem wszystkie inicjatywy obywatelskie i działania oddolne wygenerowane w sferze rozwoju, które zaistniały dzięki udziałowi w programach europejskich. Nie jest możliwe całkowite zniwelowanie różnic, które w naturalny sposób towarzyszą procesom rozwojowym, tylko dzięki wykorzystaniu środków europejskich w ramach celu pierwszego polityki regionalnej. Daje to jednak szansę na uzyskanie wartości dodanej, która może powstać dzięki efektowi dźwigni finansowej po stworzeniu odpowiednich warunków działania jednostek samorządu terytorialnego.

Odwołanie się do procesów rozwoju regionalnego w sensie zmniejszania różnic, czyli powiększania spójności między regionami, pokazuje, że mogą to być procesy konwergencji lub dywergencji. Pojawia się zatem pytanie, czy i co można zrobić, aby procesy integracji Polski z UE prowadziły do zmniejszania różnic między polskimi województwami oraz regionami europejskimi.

Należy przede wszystkim uporządkować kompetencje jednostek samorządowych oraz uporządkować system finansów publicznych, aby stworzyć jednostkom samorządu terytorialnego warunki do samodzielnego działania i tworzenia strategii. Wskazać należy na dużą rolę uwarunkowań prawnych i ustrojowych oraz nadmierną rolę uwarunkowań politycznych, zwłaszcza na najniższych szczeblach, co nie wpływa stabilizująco na ich działanie. Współcześnie procesy globalizacji, integracji i liberalizacji gospodarki wymagają od regionów włączania się w powstające sieci i inne struktury niezbędne do tworzenia i wykorzystania nowoczesnych technologii i innowacji. Niezbędne jest także posiadanie własnej strategii innowacji wpisującej się w globalne i paneuropejskie koncepcje rozwoju. Polskie województwa podejmują działania w tym kierunku; dowodem są powstające regionalne strategie innowacji, a także aktualizacja dotychczasowych dokumentów strategicznych pod kątem wypełniania zapisów „Strategii lizbońskiej”. Nie tylko opracowanie, ale przede wszystkim wdrażanie tych koncepcji napotyka istotne przeszkody. Praktyczne stosowanie zasad regionów uczących się jest w Polsce na obecnym etapie ograniczone, głównie ze względów finansowych. Państwo nie stworzyło odpowiedniego systemu wsparcia rozwoju sfery B+R, samo też w niewielkim i niewystarczającym stopniu włącza się w finansowanie rozwoju nauki i nowoczesnych technologii.

W obecnej perspektywie 2004-2006 mamy dostęp do funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, wszystkie województwa są objęte środkami celu pierwszego polityki regionalnej, na etapie przedakcesyjnym dostępne były środki funduszy SAPARD, ISPA oraz PHARE 2. Proponowane zmiany priorytetów polityki regionalnej w perspektywie budżetowej 2007-2013 idą w kierunku wspierania nie tylko najsłabszych regionów (z czego korzysta Polska jako jeden z najbiedniejszych krajów członkowskich), ale także regionów silnych, konkurencyjnych, zdolnych realizować zapisy „Strategii lizbońskiej”. Nie musi to oznaczać zmniejszania naszych możliwości partycypacji w środkach europejskich po spełnieniu odpowiednich warunków programowych i finansowych.

W tym kontekście pojawia się pytanie o istotę, zasadność i skuteczność strategii rozwojowych opracowywanych w Polsce. Doświadczenia i opinie dotyczące sporządzania i wykorzystywania strategii regionalnych potwierdzają, że wciąż tylko niewielki odsetek strategii jest wykorzystywany jako autentyczne narzędzie rozwoju. W przeważającej większości samorządów strategie powstają ze względu na formalne wymogi (aplikacja o środki strukturalne) lub jako efekt imitacji. Jak wynika z dostępnych studiów i analiz, jakość istniejących dokumentów strategicznych sporządzanych przez władze regionów jest bardzo różna; są to dokumenty nie odpowiadające wymogom strategii ze względu na wiele istotnych uchybień i braków natury formalnej i merytorycznej, gdyż już na etapie ich powstawania nie stosuje się zasad planowania strategicznego. Często są one tylko z nazwy strategiami, bo ich charakter tego nie potwierdza. Jest to zaskakujące, gdyż istnieje już w Polsce bogaty dorobek metodyczny z zakresu opracowywania strategii rozwoju jednostek terytorialnych uwzględniający ich specyfikę i niewymagający kopiowania metod typowych dla przedsiębiorstw.

Unia Europejska, uznając poziom rozwoju instytucjonalnego niektórych krajów za niewystarczający, wymaga tworzenia pewnych struktur i instytucji oraz stosowania standardów działania, które są niezbędne ze względu na dostęp do środków pomocowych. Biorąc pod uwagę, że są to środki o charakterze publicznym, podlegające szczególnym zasadom wykorzystania, wydaje się uzasadnione stosowanie złożonych i wymagających procedur. Nie zmienia to faktu, że nadmierne wymagania UE są przejawem biurokracji blokującej, wręcz biurokratyzacji, co nie powinno mieć miejsca. W przypadku Polski UE nie zrezygnowała z wymagań dotyczących powołania pewnych instytucji i procedur. Jak wynika z analizy strategii rozwoju polskich województw, w niektórych strategiach wyraźnie zabrakło odpowiednich działań porządkujących i systematyzujących, czego dowodem niska jakość i przydatność tych dokumentów.

Podsumowując te wątki, należy zatem stwierdzić, że powraca kwestia dokończenia reformy ustrojowej z 1998 r. dla wykorzystania możliwości rozwojowych regionów. Co do potrzeby – nie ma wątpliwości, budzi je natomiast zakres oraz sposób jej dokończenia. Z analizy dokumentów strategicznych rządu na najbliższą perspektywę budżetową 2007-2013 wynika, że sposób podejmowania spraw lokalnych i regionalnych w tych dokumentach jest nie do końca właściwy. Obecnie obowiązują zasady i kryteria podziału środków publicznych pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego przewidziane na lata 2004-2006. Kryteria te ujmują czynnik demograficzny, udział w PKB oraz stopę bezrobocia według formuły 80% plus 10% plus 10%. Dużą zaletą jest to, że udało się je sformułować i zastosować w praktyce, co nie oznacza konieczności kontynuacji. Propozycje zawarte w projektach NPR i NSRR dają możliwości zmiany tej reguły, gdyż regiony będą samodzielnie zgłaszać i negocjować swoje propozycje. Muszą one być zgodne kierunkowo z dokumentami strategicznymi rządu. Zauważa się w tych dokumentach odejście od ujęć branżowych i sektorowych w kierunku nadania im charakteru problemowego. Jest to niewątpliwie pozytywne z punktu widzenia poprawy sytuacji jednostek różnych szczebli. Nie wyczerpuje to jednak wszystkich problemów, z którymi borykają się one dotychczas, zwłaszcza kłopotów finansowych. Gdy mówi się np. o samodzielności finansowej samorządu województwa, należy zauważyć, że niezbędna jest konieczność jej wzmocnienia. Wymaga to wzrostu udziału środków własnych zgodnie z zapisami dokumentów europejskich, takich jak: Europejska Karta Samorządu Lokalnego i Europejska Karta Samorządu Regionalnego. Chodzi o stworzenie samorządowi województwa możliwości do kreowania dochodów własnych proporcjonalnych do jego zadań, w skali umożliwiającej realizację własnej strategii rozwoju.

4. Różne oblicza europejskiej solidarności

Zasada solidarności państw bogatszych z biedniejszymi leżała u podstaw powoływania Wspólnot Europejskich i nadal jest deklarowana jako podstawa integracji europejskiej. W praktyce znajduje ona odzwierciedlenie w finansowaniu

procesów rozwojowych regionów i krajów członkowskich za pośrednictwem budżetu UE (służy temu głównie polityka rolna i polityka strukturalna). Istnienie silnego wciąż zróżnicowania wśród krajów członkowskich UE powoduje utrwalanie się pozycji płatników netto i beneficjentów unijnej polityki rozwoju. Bogate kraje członkowskie UE podejmują różne działania mające na celu zmniejszenie skutków obciążeń wynikających z pozycji płatnika netto. Jest to kolejny dowód przekładania własnych interesów państwowych ponad interesy unijne (co w konsekwencji prowadzi do napięć i konfliktów wewnątrz Unii). Chociaż działania takie są uzasadnione ze względów politycznych i psychologicznych, to zaprzeczają podstawowej zasadzie europejskiej integracji – solidarności narodów. W sposób jaskrawy uwidocznili się to podczas negocjacji akcesyjnych z nowymi kandydatami z Europy Środkowej i Wschodniej. Znajduje także odzwierciedlenie w pracach nad budżetem UE na lata 2007-2013. W związku z tym coraz częściej stawiane są pytania o przyszłość integracji europejskiej; czy kryzys zasady solidarności oznacza kres integracji czy tylko kolejny, wcale nie ostatni, kryzys tego ugrupowania coraz bardziej skomplikowanego w swoim funkcjonowaniu. Czy jest to kryzys zasady solidarności, czy też kres Unii Europejskiej związany z brakiem koncepcji przyszłego rozwoju?

W planie finansowym na lata 2000-2006, uchwalonym w marcu 1999 r. w Berlinie („Agenda 2000”, Pakiet Santera), na działania strukturalne przewidziano 260 mld euro (37,6% budżetu Wspólnoty), w tym 213 mld euro na działania strukturalne wobec dotychczasowych krajów członkowskich (30,8% budżetu). Oznacza to, że działania strukturalne planowane wobec sześciu przewidzianych do przyjęcia krajów (tzw. Grupa Luksemburska) obejmowały pierwotnie kwotę 47 mld euro, przewidzianą w pełni do wykorzystania, począwszy od akcesji możliwej już w 2002 r. Okres przyjmowania do UE wydłużył się o 28 miesięcy, co wynikało nie tylko z opóźnień w zakresie dostosowań prawnych nowych państw członkowskich, ale także z wydłużenia związanych z tym procedur po stronie unijnej. W efekcie innych zmian rozszerzenie objęło nie sześć, a dziesięć państw i można by w związku z tym oczekiwać odpowiedniego zwiększenia puli środków zapisanych w „Agendzie 2000”. Takie zwiększenie jednak nie nastąpiło, wprost przeciwnie – doszło do zmniejszenia puli środków. Efekt negocjacji w Kopenhadze można wręcz uznać za zaprzeczenie idei solidarności. Unii Europejskiej udało się zredukować uchwalone uprzednio środki dla krajów kandydackich o 4 mld euro, pomimo zwiększenia skali rozszerzenia (z sześciu do dziesięciu państw) [Pancer-Cybulska 2005, s. 53 i nast.].

Łącznie zatem wydatki na działania strukturalne wyniosły nie 47 mld euro, a 43,6 mld euro. W działaniach strukturalnych znamieną jest proporcja między środkami funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. W „starych” krajach członkowskich wynosi ona więcej niż 9 : 1, podczas gdy w nowych państwach – mniej niż 2 : 1. Kwota przeznaczona na politykę regionalną uległa obniżeniu w podobnej skali; ten zredukowany poziom wydatków na politykę regionalną stanowi jednocześnie mniej korzystny punkt wyjścia do procesu uchwalania budżetu na lata 2007-2013.

Przejawy sprzeczności między coraz silniej promowanym interesem narodowym a słabnącą zasadą solidarności europejskiej ujawniły się wyraźnie już na przełomie 2003 i 2004 r. i nadal są podtrzymywane z dużą determinacją przez rządy niektórych najsilniejszych państw członkowskich UE. Kraje te, występujące w pozycji płatników netto, zgłaszają propozycje obniżenia wskaźnika wkładu własnego do budżetu z poziomu 1,27% PKB (1,24% DNB) do wysokości 1% DNB. Jeśli propozycja ta zostanie preforsowana (wbrew oficjalnemu stanowisku Komisji Europejskiej)², to będzie to oznaczać zmniejszenie realnej wielkości transferów nie tylko w ramach reformowanej wspólnej polityki rolnej, ale także w obrębie działań strukturalnych; mało prawdopodobne są cięcia wydatków na politykę wewnętrzną, działania zewnętrzne i wykazujące najwyższą progresję – wydatki administracyjne. Będzie to równoznaczne z uzyskiwaniem przez regiony wymagające wsparcia w skali 25 państw członkowskich (już wkrótce 27) wyraźnie mniejszych łącznych środków, zdecydowanie mniejszych przeciętnie niż uzyskiwane dotychczas przez regiony zapóźnione w UE15. W dodatku regiony te są dwukrotnie lepiej rozwinięte niż najsłabsze nowe regiony unijne (10 najbiedniejszych regionów UE 15 ma wskaźnik 52,6% średniego unijnego PKB *per capita*, dla UE 25 wynosi on 35,5%, a dla UE 27 – 23,1%).

Pojawiają się nowe kolejne przesłanki zmniejszania środków na politykę regionalną w nowych państwach członkowskich. Znajdują one wyraz w dyskusji na temat kryteriów selekcyjnych ustalania listy regionów objętych wsparciem. Przyjęcie do UE słabo rozwiniętych państw spowodowało automatyczne obniżenie średniego PKB na 1 mieszkańca. Skuteczny lobbying regionów zagrożonych utratą finansowania doprowadził do utworzenia nowej kategorii regionów objętych wsparciem, dotychczas nie stosowanej – regionów efektu statystycznego (planuje się przekazanie dla nich 8,4% środków kierowanych na cel spójności) [*Spójność u prognozy...* 2004, s. 4]. W połączeniu z propozycją zreformowania funduszy strukturalnych na lata 2007-2013 może się to okazać skutecznym sposobem złagodzenia pozycji płatnika netto w odniesieniu do bogatych państw członkowskich. Zastąpienie Funduszu Spójności i celu pierwszego przez nowy cel: „Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia” (konwergencja), a celu drugiego i trzeciego przez „Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia” jest zgodne ze „Strategią lizbońską” z marca 2000 r. oraz jej korektą z 2005 r. Efekty uzyskane po pięciu latach realizacji strategii spowodowały konieczność zmodyfikowania jej zapisów, gdyż pierwotne cele zmniejszania dystansu dzielącego UE od USA okazały się nieosiągalne w wyznaczonym terminie – do 2010 r. Już w czwartym roku realizacji strategii zauważono, że dystans ten nie maleje, lecz wzrasta³. Obecnie zakłada się dążenie do uczynienia z UE najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki

² Klub 1% tworzą Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Holandia, Szwecja i Austria. KE zakłada maksymalne wydatki budżetowe w wysokości 1,24% DNB Unii, a realne na poziomie 1,14%. Zob. m.in.: [*Czy będziemy...* 2005; *Gdzie cię...* 2005].

³ Opinia przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego na podstawie raportu o postępach „Piętnastki” w realizacji „Strategii lizbońskiej” [Słojewska 2004, s. B2].

świata, opartej na wiedzy, zdolnej do zrównoważonego wzrostu, z większą liczbą lepszych miejsc pracy i większą spójnością społeczną.

W projekcie funduszy strukturalnych na lata 2007-2013 nie występują regiony „nieobjęte” celami regionalnymi, gdyż na podstawie propozycji Komisji Europejskiej przewiduje się objęcie całego terytorium UE trzema celami regionalnymi [Spójność u progu... 2004]:

I. Konwergencja – 78,5% całości środków przewidzianych na politykę strukturalną; 4 typy wydatków:

- regiony słabo rozwinięte (PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej UE 25; NUTS 2),
- regiony efektu statystycznego (PKB na mieszkańca powyżej 75% średniej UE 25, ale poniżej 75 % UE 15; NUTS 2),
- regiony ultraperyferyjne (zgodnie z postanowieniami art. 299 TWE; NUTS 2),
- państwa spójności (DNB na mieszkańca poniżej 90% średniej UE 25; NUTS 0).

II. Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach – 17,2% całości środków na politykę spójności; zastępuje dotychczasowy cel drugi i cel trzeci; występują dwa typy wydatków:

- regiony rozwoju gospodarczego (regiony wsparcia przejściowego „*Phasing-in*” – regiony objęte celem pierwszym w latach 2000-2006, powyżej 75% średniego PKB na mieszkańca UE 15; NUTS 2),
- regiony poza konwergencją (pozostałe regiony; NUTS 1 lub NUTS 2 według decyzji państw).

III. Europejska współpraca terytorialna – 4% środków na cztery kierunki wydatkowania zastępujące dotychczasowe inicjatywy wspólnotowe (regiony pokrywają się z niektórymi obszarami wymienionych wyżej celów):

- współpraca transgraniczna,
- granice zewnętrzne,
- współpraca ponadnarodowa,
- sieci.

Reforma na zasadzie decentralizacji i uproszczenia stanowi kontynuację reformy wynikającej z „Agendy 2000” i znajdującej także potwierdzenie w kształcie Pakietu Santera realizowanego obecnie. W związku z poszerzeniem UE w 2004 r. o dziesięć słabiej rozwiniętych państw, a w 2007 r. o dwa dalsze należy oczekiwać niewielkiego spadku przeciętnych nakładów na 1 mieszkańca regionów objętych wsparciem⁴.

Zreformowanie celów i instrumentów pozwoliłoby wzmocnić działania zmniejszające dystans technologiczny w stosunku do gospodarki USA. Wsparcie trafiałoby w efekcie do miejsc najlepiej rozwiniętych w UE, gdzie znajdują się wiodące ośrodki naukowe i najbardziej innowacyjne przedsiębiorstwa, zdolne do dokonania przełomu technologicznego.

Zgodnie z dyskutowanymi projektami budżetu, udział wydatków nakierowanych na zmniejszanie dysproporcji terytorialnych wzrasta. „Konwergencja” ma

⁴ Podaję za [Cybulski 2006, s. 370-382].

absorbować 78,5% środków, podczas gdy według „Agendy 2000” wyrównywanie różnic przestrzennych pochłaniało 69,7% funduszy strukturalnych, a po dodaniu Funduszu Spójności do wydatków na cel pierwszy – 72,3%)⁵. Sprzeczność interesów między nowymi i starymi członkami UE dotyczy praktycznie wszystkich państw, ale w największym stopniu zagrożone są cztery kraje kohezji (szczególnie Hiszpania) oraz regiony południowych Włoch. Kraje te dotychczas korzystały w największym stopniu ze środków funduszy strukturalnych. Omawiane podstawowe przejawy ograniczania zasady solidarności europejskiej na rzecz coraz mocniejszego chronienia interesów własnych, akcentowane w momencie największego w historii WE rozszerzenia, rzutują na rolę polityki regionalnej w UE, nowych krajach członkowskich, a szczególnie w Polsce. Nie oznacza to jednak, iż pewne ustalenia zniekształcające zasady generalne pojawiają się dopiero teraz; w zakresie polityki regionalnej istnieje wiele przykładów forsowania przez jej uczestników własnych interesów.

5. Podsumowanie

Ani Polsce, ani innym nowym krajom członkowskim nie udało się do tej pory wynegocjować podobnych przywilejów w ramach polityki regionalnej. Skuteczność forsowania własnych rozwiązań wymaga precyzyjnych projektów i konsekwentnego, a przy tym elastycznego prowadzenia negocjacji. Nadmierna skłonność do ustępstw i dobrowolne deklarowanie niekorzystnych propozycji (w imię osiągnięcia wspólnego celu, jakim jest domknięcie budżetu na lata 2007-2013) nie jest najlepszą strategią dla kraju tak biednego jak Polska. Ponadto nie wpłynęły one nawet na poprawę atmosfery panującej wokół debaty budżetowej, która dotyczy w rzeczywistości istotnych zmian prowadzonej dotychczas całej polityki ekonomicznej. Debata została zdominowana przez sprzeczne interesy Wielkiej Brytanii i Francji, które uznały za nie podlegające zmianom dotychczasowe ich przywileje (rabat brytyjski i zasady finansowania wspólnej polityki rolnej).

Niezależnie od poziomu skuteczności polityki regionalnej oraz zauważalnej erozji zasady solidarności europejskiej należy zauważyć, że zakres i sprawność polityki regionalnej zależą w decydującej mierze od władz krajowych i regionalnych – od ich merytorycznego przygotowania do absorpcji środków wspólnotowych, możliwości zmobilizowania wkładu własnego i przede wszystkim od rangi polityki regionalnej wewnątrz państw, od skali prowadzonej autonomicznej polityki regionalnej (poza środkami z Unii). W przypadku, gdy występuje niepełna mobilizacja środków krajowych, polityka regionalna nie osiąga założonych celów i skłania do zastanowienia nad ich zasadnością.

⁵ Ostateczny budżet UE zostanie zapewne zmniejszony w kierunku zgodnym z oczekiwaniami sześciu państw – płatników netto do budżetu (żądających obniżenia ogólnych wpłat z poziomu 1,24% DNB do 1%).

Po upływie dwuletniego okresu naszego członkostwa w UE okazuje się, że bariera finansowa związana z brakiem wkładu własnego nie jest jedyną, która utrudnia skuteczną absorpcję środków europejskich. Doświadczenia niektórych województw pokazują, że także niedomagania organizacyjne, brak koordynacji działań, problemy kompetencyjne, czyli po prostu nieumiejętne zarządzanie projektami, prowadzi do marnotrawienia postawionych do ich dyspozycji środków. Możliwości powiększania spójności stają się w tym świetle mniej wyraziste, a jednocześnie pojawia się pytanie o przyszłość integracji. Skoro zakłada się możliwość renacjonalizacji wspólnotowej polityki regionalnej, czyli zmniejszenia jej zakresu wspólnotowego na rzecz wzrostu krajowego, zasadne jest pytanie o poziom przygotowania szczebli: lokalnego, regionalnego i krajowego uczestniczących w procesach integracji. Należy pamiętać, że powiększanie spójności we wszystkich jej wymiarach oznacza w Polsce, w wielu przypadkach wręcz niwelowanie dystansu cywilizacyjnego, podczas gdy poziom społeczności najlepiej rozwiniętych systematycznie wzrasta.

Skuteczne niwelowanie dystansu, zwłaszcza w stosunku do Stanów Zjednoczonych, nadal stanowi poważne zadanie stojące przed Unią Europejską. Modyfikacja celów „Strategii lizbońskiej” na skutek braku zadowalających efektów jej stosowania spowodowała uznanie polityki spójności UE za główny instrument jej osiągania. Rada Europejska zaleca w związku z tym zmobilizowanie właściwych środków krajowych i wspólnotowych, w tym polityki spójności w trzech jej wymiarach – gospodarczym, społecznym i przestrzennym. Społeczności regionalne i lokalne powinny w większym niż dotychczas stopniu zaangażować się w realizację „Strategii lizbońskiej”. Jednym z zalecanych sposobów osiągania jej celów jest tworzenie na poziomie regionalnym i lokalnym centrów innowacji oraz współpracy w takich dziedzinach, jak: badania, rozwój i innowacje, wsparcie dla MŚP, finansowanie kapitału ryzyka, tworzenie nowych firm w przemysłach wysokiej technologii. Zaleca się także zwiększanie efektu synergicznego, występującego w działaniach funduszy strukturalnych i przedsięwzięciach Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w zakresie finansowania projektów ze sfery badawczo-rozwojowej. Kolejne zalecenia Rady mówią o tym, że redukcji ogólnego poziomu pomocy państwa powinno odpowiadać przesunięcie nakładów na osiąganie takich celów, jak: badania, innowacje, społeczeństwo informacyjne, rozwój kapitału ludzkiego, co pozwala na wzrost inwestycji i zmniejszanie dysproporcji rozwojowych. Podkreśla się znaczenie inwestycji w infrastrukturę w celu pobudzenia wzrostu i konwergencji w zakresie gospodarczym, społecznym i ochrony środowiska. Wskazując na konieczność zwiększenia skuteczności polityki zatrudnienia (efektem powinien być wzrost liczby nowych miejsc pracy), zaleca się tworzenie odpowiednich programów reform w koordynacji ze szczeblem wspólnotowym, krajowym i regionalnym⁶. Kolejne edycje programów polityki spójności (w perspektywie budżetowej 2007-2013) powinny być zdecydowanie nakierowane na wzrost i zatrudnienie.

⁶ Trzecie sprawozdanie okresowe na temat spójności z roku 2005, s. 11.

Literatura

- A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation, Third Report on Economic and Social Cohesion*, Komisja Europejska, Bruksela 2004.
- Pancer-Cybulska E., *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, AE, Wrocław 2005.
- Czy będziemy działać sami?*, biznes.onet.pl, 18.01.2005.
- Gdzie cięć – dyskusja spójności w budżecie UE*, biznes.onet.pl, 2.02.2005.
- Spójność u progu 2007 r.*, „Biuletyn Informacyjny Inforegio”, Komisja Europejska, Bruksela 2004.
- Słojewska A., *Rośnie dystans do USA*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 18.
- Cybulski L., *Regiony słabo rozwinięte w polityce strukturalnej Unii Europejskiej*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 1099, AE, Wrocław 2006.
- W kierunku nowego partnerstwa na rzecz wzrostu, zatrudnienia i spójności*, COM (2005) 192, Bruksela 2005.

ABOUT THE FUTURE OF INTEGRATION IN EUROPE – POLISH VIEW

Summary

The prospects of European integration has changed after the latest EU enlargement in 2004. The present EU members (net-payers to EU budget, especially) are trying to introduce radical changes in the budget perspective 2007-2013. Hence, there is a lot of uncertainties concerning the possibilities (opportunities) of further integration. The regional policy on the national and regional level must be enforced, while the common expenditure in this area decreased. The EU cohesion policy, directed towards economic growth and employment, should be used on the local and regional level as the main instrument of realizing the Lisbon strategy (in the perspective 2007-2013).

Ewa Pancer-Cybulska – dr hab., prof. AE w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.