

**PRACE NAUKOWE**

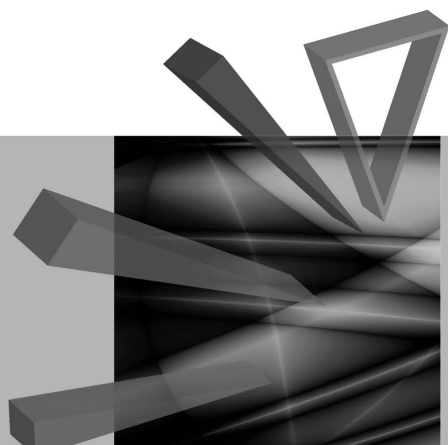
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**269**

# **Dziś i jutro polityki spójności w Unii Europejskiej**



Redaktorzy naukowi

**Ewa Pancer-Cybulska**

**Ewa Szostak**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

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

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Marcin Orszulak

Łamanie: Comp-rajt

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-282-6**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

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

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

## Summaries

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

---

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

**Adam Roznoch**

Politechnika Opolska

---

## PODSTAWOWE PROBLEMY POLITYKI SPÓJNOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ PO ROKU 2013

---

**Streszczenie:** Polityka spójności, oprócz wspólnej polityki rolnej, jest najważniejszą polityką wspólnotową dla Polski i wszystkich nowych członków Unii Europejskiej. Ma ona na celu wyrównywanie dysproporcji w poziomach rozwoju poszczególnych regionów oraz zmniejszanie dystansu w rozwoju społeczno-gospodarczym, jaki dzieli te kraje od wyżej rozwiniętych gospodarczo krajów Unii. W okresie europejskiego kryzysu finansowego i gospodarczego polityka ta nabiera szczególnego znaczenia dla dalszego rozwoju całej Unii. Autor podjął analizę możliwości rozwoju polityki spójności po 2013 r. Praca składa się z dwóch części: w pierwszej przedstawiono zagrożenia dla polityki spójności w kontekście obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego, w drugiej natomiast omówiono możliwości i bariery jej realizacji w kontekście propozycji pakietu kohezyjnego i wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014-2020. Wnioski z analizy kierowane są do decydentów gospodarczych i politycznych w Polsce i Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** polityka spójności, europejski kryzys finansowy, budżet UE.

### 1. Wstęp

Europejska polityka spójności, oprócz wspólnej polityki rolnej, jest najważniejszą dla Polski polityką wspólnotową pozwalającą zredukować dystans w rozwoju społeczno-gospodarczym, jaki dzieli nas od wyżej rozwiniętych gospodarczo krajów „starej 15”.

Debata nad przyszłością polityki spójności po roku 2013 rozpoczęła się już po ogłoszeniu przez Komisję Europejską w listopadzie 2010 r. piątego raportu w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Polska miała szczególną okazję w czasie swojej prezydencji UE (której niestety nie potrafiła należycie wykorzystać) do podjęcia i ukierunkowania tej debaty na problemy szczególnie istotne dla regionów biednych, objętych celem „Konwergencja”, wśród których znajdują się wszystkie regiony Polski i nowych członków UE<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. A. Roznoch, *Szanse zagrożenia dla polskiej prezydencji w Unii Europejskiej w świetle doświadczeń prezydencji francuskiej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, „Barometr Regionalny” nr 4(26), Zamość 2011.

Należało wówczas oddać wszelkie próby unarodowienia polityki spójności, podobnie jak wspólnej polityki rolnej. Przede wszystkim jednak należało dążyć do bardziej sprawiedliwego podziału środków przeznaczonych na politykę spójności, a zwłaszcza do utrzymania pułapu transferu środków finansowych na poziomie wynegocjowanym dla nowych krajów UE w roku 2006 (według tak zwanej reguły *capping*). Należało również podjąć odpowiednie działania na rzecz zwiększenia nierolniczej części Europejskiego Funduszu Rolnego dla Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), który odgrywa olbrzymią rolę w realizowaniu polityki spójności na obszarach wiejskich.

Dziś ustalanie celów i zasad funkcjonowania, a zwłaszcza finansowania europejskiej polityki spójności, poddane jest rosnącej presji kryzysu finansowego i gospodarczego w Unii Europejskiej. U podłoża tego kryzysu leży złe zarządzanie i zadłużenie prywatnych banków komercyjnych, ratowanych przed bankructwem przez sektor publiczny. W rezultacie interwencji państw kryzys zadłużenia prywatnego banków komercyjnych przeniósł się na obszar finansów publicznych, generując narastający dług publiczny, którym obarcza się wszystkich podatników.

Debata, jaka toczy się nad przyszłym kształtem polityki spójności w latach 2014-2020, wzbudza wiele kontrowersji i niepokoju nie tylko wśród europejskich ekonomistów i polityków, lecz całego społeczeństwa Unii Europejskiej. Ostatecznie chodzi bowiem o to, jaki ma być model dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej w kontekście pogłębiającego się kryzysu finansowego, gospodarczego, społecznego i politycznego. Kryzys ten uwidoczniał istotne braki w samej konstrukcji europejskiej, a zwłaszcza w jej organizacji politycznej, która nie była w stanie ewoluować wraz z rosnącą współzależnością gospodarek europejskich w obliczu postępującej globalizacji. Mechanizm europejskiego systemu monetarnego, dostosowany do potrzeb krajów silniejszych gospodarczo, dodatkowo destabilizuje wzrost gospodarki w krajach słabszych strefy euro. W rezultacie, zamiast integracji, zaczęła postępować dezintegracja UE. Zamiast zacierania się różnic gospodarczych pomiędzy krajami członkowskimi, coraz mocniej zaczęły rysować się ekonomiczny i polityczny podział Unii Europejskiej na silniejsze gospodarczo kraje północy Europy oraz słabe, coraz bardziej zadłużające się kraje Południa. W ślad za tym w rozwoju tych krajów w sposób naturalny wyodrębniły się wyraźnie dwie szybkości. Wytworzyła się Unia dwóch szybkości. Do najsłabszych gospodarczo krajów UE (krajów drugiej, a nawet trzeciej szybkości) należą również kraje nowych członków z Europy Centralnej i Wschodniej, które aczkolwiek w większości nie są objęte bezpośrednio kryzysem strefy euro, to jednak są mocno eksponowane na jego konsekwencje gospodarcze. Tak więc finansowy i gospodarczy kryzys strefy euro przekształca się wyraźnie w kryzys gospodarczy całej Unii Europejskiej.

Dalszy rozwój społeczno-gospodarczy UE, niezależnie od impulsów kierowanych do poszczególnych polityk wspólnotowych, będzie uzależniony przede

wszystkim od głębokości obecnego kryzysu oraz od umiejętnej mobilizacji dostępnych środków kapitałowych, w tym również budżetu europejskiego, w celu jak najszybszego przywrócenia i wzmocnienia wzrostu gospodarczego oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

## **2. Polityka spójności w kontekście europejskiego kryzysu finansowego i gospodarczego**

### **2.1. Zagrożenia makroekonomiczne dla europejskiego modelu społecznego i polityki spójności**

Dzisiaj staje się oczywiste, że europejski kryzys nie może być trwale wygaszony bez solidarnej współpracy i zbiorowego wysiłku całej wspólnoty europejskiej. Tymczasem umacniają się egoistyczne tendencje do przedkładania własnych, narodowych interesów nad interes wspólnotowy. Sprzeczność interesów szczególnie mocno uwidacznia się w sferze budżetowej.

Przy tworzeniu budżetu Unii Europejskiej silniejsze gospodarczo państwa płatników netto dążą do obniżenia wpłat i sprzeciwiają się zwiększaniu zasobów budżetowych, mimo zwiększonych zadań wynikających z przyjętej wcześniej strategii Europa 2020. Odwrotne tendencje prezentują kraje beneficjentów netto. Solidarność wspólnotowa stanowiąca podstawę funkcjonowania UE zeszła na dalszy plan. Zasadniczą troską Unii Europejskiej jest dzisiaj bilansowanie budżetów krajowych poprzez cięcia wydatków publicznych, co prowadzi do ograniczania popytu gospodarstw domowych, a następnie produkcji i wzrostu gospodarczego. Rośnie bezrobocie, a gospodarka europejska pogrąża się w recesji. Brak solidarnego działania finansowego w strefie euro doprowadził do kryzysu euro oraz spadku zaufania światowych instytucji finansowych do krajów strefy euro, co ostatecznie obciąża gospodarkę całej Unii Europejskiej.

Najwięcej problemów wyłania się na płaszczyźnie skoordynowanej, partnerskiej współpracy międzyrządowej przy jednoczesnym respektowaniu reguł suwerenności narodowej. W relacjach tych coraz częściej uwidaczniają się dążenia do dominacji politycznej i ekonomicznej silniejszych gospodarczo krajów tworzących „europejską lokomotywę”, w tym zwłaszcza Francji i Niemiec, nad pozostałymi, słabszymi krajami UE. Zanikają zdrowe relacje partnerskie, stanowiące podstawę funkcjonowania całej Unii.

Partnerstwo to debata pomiędzy równymi sobie. Nie jest natomiast partnerstwem podporządkowanie słabszego silniejszemu. Ponieważ Polska nie należy do krajów silnych ekonomicznie, nie może oczekiwać partnerskiego traktowania przez silniejszych decydentów UE. Tym bardziej zatem na obecnym poziomie rozwoju gospodarczego nie powinna akceptować takich propozycji Komisji Europejskiej, które prowadzą w stronę narzucanego przez silniejsze kraje federalizmu europejskiego.



Na obecnym etapie integracji europejskiej UE dysponuje już wieloma instrumentami natury federalnej, takimi jak: waluta, bank centralny, budżet, administracja czy też Parlament. Instrumenty te nie są jednak skutecznie wykorzystywane, a sam europejski mechanizm decyzyjny jest mało czytelny i niesprawny. Jednocześnie coraz częściej kwestionowana jest polityczna poprawność decyzji podejmowanych na ogół bez demokratycznego udziału społeczeństwa europejskiego, a czasami nawet wbrew jego woli. Przede wszystkim należy zatem przywrócić równowagę relacji pomiędzy dwoma podstawowymi składowymi Unii Europejskiej: państwami i ich obywatelami.

Mimo wielu podejmowanych wysiłków finansowych i organizacyjnych odnalezienie ścieżki europejskiego wzrostu gospodarczego nie jest dziś głównym priorytetem Unii Europejskiej. Od dwóch lat priorytetem tym jest walka z długiem publicznym, który stał się głównym celem ataków światowej spekulacji finansowej. Rynki finansowe i agencje ratingowe przejęły władzę nad kształtowaniem nowego, niezbyt przyjaznego dla społeczeństwa modelu życia społeczno-gospodarczego w Unii Europejskiej, niszcząc jego socjalne elementy składowe z trudem budowane przez dziesiątki lat. Unia Europejska staje się zakładnikiem, a nawet w pewnym sensie „kolonią światowego systemu finansowego”, czego nie można dalej akceptować<sup>2</sup>.

W wywiadzie dla dziennika „Wall Street Journal” z 24 lutego 2012 r. szef Europejskiego Banku Centralnego (EBC) Mario Draghi, następca Jean-Claude’a Tricheta i były bankier Goldman Sachs, zadeklarował wręcz upadek „przestarzałego” europejskiego modelu społecznego „Continent’s traditional social contract is obsolete”<sup>3</sup>. Według niego za ratowanie euro trzeba płacić wysoką cenę i nie można się wzbraniać przed koniecznością wdrożenia surowych zasad oszczędnościowych we wszystkich zadłużonych krajach UE. Oznacza to rezygnację z europejskiego modelu społecznego, opartego na bezpieczeństwie pracy i – jak to określił Draghi – hojnej siatce bezpieczeństwa i redystrybucji społecznej. Model ten, na którym Europa opierała swój rozwój i dobrobyt od II wojny światowej, w którym, jak to stwierdził Draghi, odwołując się do niemieckiego ekonomisty Rudiego Dornbuscha: „Europejczycy są tak bogaci, iż mogą sobie pozwolić płacić wszystkim, aby nie pracowali”, należy już do przeszłości („is already gone”). Jednocześnie w tym samym czasie EBC przygotowywał swój drugi czek o wartości 530 mld euro (tzw. kreacja monetarna) dla wsparcia kredytowego o niskim oprocentowaniu (poniżej 1%) dla banków komercyjnych strefy euro, aby przywrócić ich płynność i ratować euro.

Warto tu przypomnieć, że EBC statutowo nie może kredytować bezpośrednio rządów państw strefy euro, które dla pokrycia wydatków publicznych i długów publicznych muszą zadłużać się w niezależnych bankach komercyjnych, płacąc im

---

<sup>2</sup> Zob. *Viktor Orban vs Union européenne: le match se joue aussi dans la rue*, AFP, „La Tribune”, 16.03.2012.

<sup>3</sup> Zob. B. Blackstone i in., *Europe’s Banker Talks Tough. Draghi Says Continent’s Social Model Is ‘Gone,’ Won’t Backtrack on Austerity*, „The Wall Street Journal, Europe News”, February 24, 2012.

znacznie wyższe odsetki, aniżeli pobiera od nich EBC. W ten sposób podatnicy obarczeni długiem publicznym, do którego powstania w dużym stopniu przyczyniły się banki komercyjne, zmuszeni są dodatkowo do wypracowywania bieżących zysków tych banków poprzez zaciąganie u nich wysoko oprocentowanych kredytów na spłatę długu publicznego, bez możliwości kontrolowania ich dalszego funkcjonowania. Powstają obawy, że dla ratowania banków oraz euro coraz bardziej liberalna Unia Europejska gotowa jest poświęcić idee zrównoważonego rozwoju i dobrobytu społecznego. Poszukiwanie dróg wyjścia z kryzysu według przyjętego przez UE mechanizmu będzie się ograniczać głównie do cięć budżetowych oraz reform strukturalnych rynku pracy i całej gospodarki, kosztem zahamowania wzrostu gospodarczego, demontażu modelu bezpieczeństwa socjalnego i obniżania standardów jakości życia społeczeństwa europejskiego. Z drugiej strony, zahamowanie programu oddłużenia publicznego w warunkach obecnego uzależnienia gospodarek i finansów publicznych od prywatnych rynków finansowych mogłoby prowadzić do dalszego wzrostu stóp procentowych i jeszcze bardziej zaostrzałoby kryzys finansowy i gospodarczy.

W tej sytuacji nawet przyjęcie wspólnotowej strategii Europa 2020 nie stwarza żadnej pewności co do możliwości jej zrealizowania, zarówno ze względów organizacyjnych, jak i finansowych. Jak zatem traktować europejską politykę spójności? Jaka ma być jej rola i miejsce w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz przywróceniu trwałego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego Unii Europejskiej, opartego na wzroście konsumpcji, zatrudnienia i poprawie jakości życia całego społeczeństwa europejskiego?

Bez stawienia czoła spekulacji rynków finansowych i zbudowania nowego, europejskiego mechanizmu finansowania rozwoju społeczno-gospodarczego dalsze funkcjonowanie Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza strefy euro, będzie trwale zagrożone.

Rynki finansowe stworzyły katastroficzny scenariusz rozpadu strefy euro i wymagają olbrzymich premii za ryzyko finansowania długu publicznego krajów uważanych przez nie za bankrutujące. W ten sposób rynki wykorzystują wady i luki organizacyjne strefy euro, w której słabsze gospodarczo kraje członkowskie pozbawione są suwerenności gospodarczej i politycznej oraz pewności co do możliwości dalszego finansowania. Przede wszystkim strefa euro, posługując się jednolitą walutą na obszarze o zbyt dużym zróżnicowaniu poziomów rozwoju gospodarczego i produktywności pracy, a także kosztów pracy i pozyskiwanego kapitału finansowego, przekładających się na konkurencyjność w poszczególnych krajach członkowskich, nie stworzyła odpowiedniego mechanizmu dostosowawczego, pozwalającego na swobodny przepływ finansów w ramach UE z krajów bogatych do biednych.

Ze względu na zanik poczucia solidarności Unia Europejska nie była w stanie odpowiednio wcześniej reagować, by udzielić pomocy w przypadkach pojawiania się zagrożenia finansowego w słabszych ekonomicznie krajach strefy euro, pozwalając na ich nadmierne zadłużanie się. Przeciwnie, banki komercyjne silniejszych

krajów strefy euro, w tym zwłaszcza Niemiec i Francji, wykorzystując trudną sytuację rynkową, udzielały zadłużonym krajom wysoko oprocentowanych pożyczek, licząc na wysokie zyski. Same w tym czasie uzyskiwały znacznie niższe oprocentowane kredyty w światowych instytucjach finansowych. Odpowiednich działań zapobiegawczych nie podejmował również EBC. Upewniało to spekulacyjne rynki finansowe w przekonaniu o słabości funkcjonowania całej strefy euro.

Europejska debata na temat przyszłości integracji UE sprowadza się praktycznie do uproszczonej formuły mocno eksponowanej przez Niemcy: albo UE wzmocni się poprzez federalizację gospodarczą, finansową i polityczną, albo całkowicie się rozpadnie.

Należy tu podkreślić, że dotychczasowa formuła funkcjonowania UE, akceptowana przez unijne społeczeństwo, oparta jest na Unii suwerennych państw, a nie federacji pozbawiającej te państwa suwerenności. Każdorazowa zmiana tej formuły wymaga akceptacji jej obywateli, którzy, jak potwierdzają badania, dziś nie są gotowi do całkowitego poświęcenia swej suwerenności na rzecz instytucji unijnych<sup>4</sup>.

Niektórzy polscy ekonomiści (kierując się swoistym poczuciem demokracji) uważają jednak, że o rozwoju UE nie powinno decydować całe społeczeństwo, lecz tylko jego „światło elity”. Proponują oni pominąć wolę „niedouczonego, populistycznego i demagogicznego” – według nich – społeczeństwa i przeprowadzić niezbędne działania integracyjne dla osiągnięcia tego, „co racjonalnie uzasadnione, a nawet konieczne i nieuniknione”. Ich zdaniem: „Cała nadzieja w europejskich elitach, w ich intelektualnej, politycznej i moralnej sile. Unia Europejska była od początku projektem elit i takim do dziś pozostała. Elity muszą przeprowadzić zmianę, a następnie przekonać do niej społeczeństwa i oddać im nowe instytucje pod demokratyczną kontrolę”<sup>5</sup>. Z drugiej strony ci sami ekonomiści w innej debacie chętnie odwołują się do idei nowoczesnego społeczeństwa informacyjnego i demokratycznego, stanowiącego fundament zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego i politycznego.

Dziś w Polsce uwidacznia się coraz wyraźniej zanik solidarności i demokracji społecznej, co przejawia się nie tylko w opiniach niektórych „elit”, ale przede wszystkim w decyzjach politycznych i gospodarczych, ciężących na codziennym życiu obywateli.

## 2.2. Scenariusze wyjścia z europejskiego kryzysu gospodarczego i finansowego

Od początku 2010 r. w Unii Europejskiej rozważane są różne scenariusze wyjścia z kryzysu, z różnymi konsekwencjami dla dalszego rozwoju Unii Europejskiej. W naszym odczuciu najbardziej prawdopodobne są trzy spośród nich:

- **Scenariusz podtrzymywania strefy euro** (najchętniej dziś uwzględniany przez Komisję Europejską, Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy):

<sup>4</sup> Zob. Public Opinion in the European Union, December 2011, Standard Eurobarometer 76.

<sup>5</sup> Zob. A.K. Koźmiński, *Szkielety w europejskich szafach*, „Rzeczpospolita” 16.01.2012.

Wszystkie kraje UE uruchomią restryktywne polityki budżetowe w celu zredukowania swych deficytów publicznych i usatysfakcjonowania (spełnienia oczekiwań) rynków finansowych. Kraje południowej Europy będą musiały to uczynić ze szczególną konsekwencją (i brutalnością w stosunku do swych obywateli). Pozwoli to UE pokonać obecny kryzys.

Zagrożeniem tego scenariusza jest jego negatywny wpływ na wzrost gospodarczy w strefie euro, którego zahamowanie uniemożliwi wyjście z kryzysu finansowego. Południowe kraje UE będą narażone na długą recesję, bolesne cięcia wydatków socjalnych, wzrost masowego bezrobocia i restrykcje płacowe w celu doświadczenia konkurencyjności Niemiec, podczas gdy same Niemcy będą dążyły w tym czasie do wzmocnienia własnej konkurencyjności. Osłabiony wzrost gospodarczy zwiększy deficyt publiczny, co będzie zmuszało poszczególne kraje do podejmowania jeszcze bardziej restrykcyjnych działań (nieskończona spirala w dół). W tej sytuacji kraje Południa będą wciąż dążyły do dewaluacji euro, a w każdym razie rynki finansowe będą im cały czas narzucały takie rozwiązanie, czego nie zechcą zaakceptować Niemcy. Jednocześnie Europejski Mechanizm Stabilności, zastępujący Europejski Fundusz Stabilności Finansowej, mimo podejmowanych działań nie stworzy całkowitego systemu bezpieczeństwa finansowego. Rynki finansowe wciąż będą się obawiały, że kraje zadłużone mogą restrukturyzować swoje długi lub całkowicie zatrzymać ich spłacanie, co podnosi poziom ryzyka. Będą więc nadal spekulować przeciwko krajom zadłużonym, żądając coraz wyższego oprocentowania za udzielane pożyczki. Będzie to zmuszało pożyczkobiorców do wzmacniania rygoru w obawie przed zagrożeniem destabilizacją, obniżeniem zaufania rynków i wzrostem kosztów funkcjonowania.

Scenariusz ten jest więc mało wiarygodny i niebezpieczny dla krajów południowej UE i – ostatecznie – dla całej konstrukcji europejskiej.

- **Scenariusz rozpadu strefy euro** (najczęściej uwzględniany w strategiach spekulacyjnych instytucji finansowych):

Zadłużone kraje Południa mogą się zdecydować na opuszczenie strefy euro, ponieważ dalsze w niej pozostawanie wymagałoby zbyt dużego poświęcenia zarówno pod względem finansów publicznych, jak i konkurencyjności. Wyjście ze strefy euro na przykład Grecji diametralnie zmieniłoby sytuację gospodarczą zarówno jej samej, jak i całej UE. Wychodząc ze strefy, Grecja mogłaby odpowiednio zdewaluować swą walutę w stosunku do euro i stopniowo odzyskać konkurencyjność, praktycznie utraconą już od 1997 r. Dokonując restrukturyzacji swych długów, konwertowałyby je na walutę krajową z wysokim współczynnikiem redukcji.

Znaczna część zadłużenia Grecji (ok. 100 mld euro) została już umorzona przez banki prywatne 9 marca 2012 w zamian za udzielenie temu krajowi nowej pomocy finansowej ze strefy euro w wysokości 130 mld euro. Uchroniło ją to przed niewypłacalnością i pozwoliło odzyskać większą sprawność gospodarczą, a w perspektywie obniżyć dług publiczny ze 160% PKB dziś, do 120% w roku 2020.

Bankructwo Grecji nie zostało jednak całkowicie zażegnane, jest tylko przesunięte w czasie. Uzyskana pomoc finansowa pozwoliła tylko na jakiś czas uspokoić światowe rynki finansowe.

Wychodząc ze strefy euro, Grecja odzyskałaby możliwość uruchomienia procesów wzrostu gospodarczego, startując z nowej pozycji finansowo-gospodarczej i stopniowego, powolnego odbudowywania zaufania rynków finansowych. Znaczna część społeczeństwa greckiego znalazłaby się jednak na granicy ubóstwa.

W tym samym czasie euro uległoby aprecjacji w stosunku do dolara i rynki finansowe zostałyby zachęcone do spekulacji przeciw innym zadłużonym członkom strefy euro: Portugalii, Hiszpanii, Irlandii, a w następnym etapie: Włoch, Belgii i Francji, które wraz z aprecjacją euro notowałyby silny spadek konkurencyjności. Ta ostatnia grupa krajów stanęłaby przed dylematem: iść śladem krajów południowej UE i opuścić strefę euro albo podążać śladem Niemiec i powiązanych z nimi krajów satelitarnych, poprawiając swą konkurencyjność, kosztem europejskiego modelu społecznego. Warto zaznaczyć, że już dziś wśród polityków i ekonomistów tych krajów rozpatrywane są różne warianty scenariusza opuszczenia strefy euro.

Nadmierne zadłużenie i problemy wypłacalności krajów Południa osłabiają dziś system finansowy wszystkich krajów europejskich. Rozważane anulowanie 50% wartości długu publicznego krajów Południa obciążałoby kosztami 95 mld euro instytucje finansowe Francji, 75 mld euro instytucje Niemiec i 30 mld euro instytucje Wielkiej Brytanii. Przyjęcie takiego rozwiązania pograżyłoby całą Unię Europejską w nowym kryzysie finansowym<sup>6</sup>.

Scenariusz ten jest zatem katastroficzny dla przyszłości Unii Europejskiej. Kraje Południa mogą jednak w którymś momencie być zmuszone do jego wyboru w sposób kontrolowany. Duże prawdopodobieństwo jego realizacji wynika z tego, że to właśnie rynki finansowe w swych diagnozach strategicznych uważają go za najbardziej racjonalny i prawdopodobny. Według nich utrzymywanie w dłuższym okresie jednolitej waluty w strefach, w których występuje zbyt duże zróżnicowanie poziomów i tempa rozwoju gospodarczego oraz inflacji w poszczególnych krajach członkowskich, zwłaszcza gdy prowadzą one odmienne polityki gospodarcze, jest zbyt trudne i wręcz niemożliwe. Nie można mieć jednocześnie jednolitej waluty, całkowitej wolności przepływu kapitałów i autonomicznych polityk gospodarczych, które nie są ani kompatybilne, ani solidarne względem siebie. Przyjęte w UE rozwiązania cięć budżetowych spowodują zahamowanie wzrostu gospodarczego i wywołają silne niezadowolenie społeczne. Jednocześnie Niemcy nadal pozostaną tak wymagające, egoistyczne i nieugięte w swych przekonaniach o niezależności banków i dyscyplinie budżetowej, że strefa euro nie będzie w stanie uruchomić wiarygodnej solidarności pomiędzy państwami członkowskimi ani niezbędnych czynników wzrostu gospodarczego.

---

<sup>6</sup> Zob. *Banques: les affolants résultats du scénario catastrophe étudié par Goldman Sach*, „La Tribune”, 14.10. 2011.

Realizacja takiego scenariusza oznaczałaby przede wszystkim całkowitą klęskę dla konstrukcji Wspólnoty Europejskiej i na długo zahamowałaby procesy integracji europejskiej. Narody europejskie utraciłyby zdolności do wpływania na ewolucję gospodarki światowej, czerpania z niej odpowiednich korzyści i promowania własnego modelu społecznego.

Rozbicie strefy euro stałoby się sygnałem dla coraz większej konkurencji. Pogłębiły się dumping płacowy, socjalny i fiskalny, do których dołączyłaby konkurencja kursów wymiany walutowej. W sumie prowadziłyby to do ciągłego obniżania się poziomu życia społeczeństwa europejskiego, aż do osiągnięcia równowagi ze średnim poziomem życia w krajach najbiedniejszych, w tym zwłaszcza w najbardziej konkurencyjnych pod tym względem Chinach i Indiach. Ostatecznie zaważyłoby to na istotnej zmianie światowego ładu społeczno-gospodarczego oraz geostrategicznej pozycji Europy.

- **Scenariusz europejskiej solidarności, deglobalizacji i wzrostu gospodarczego** (najbardziej optymalny i społecznie pożądany):

Zakłada on ewolucję UE w kierunku większej solidarności pomiędzy krajami członkowskimi oraz podjęcie zdecydowanych działań eliminujących destrukcyjny wpływ spekulacyjnych rynków finansowych na gospodarki suwerennych państw. Zostaną stworzone odpowiednie regulacje chroniące rynek europejski przed napływem niekontrolowanych, tanich towarów z krajów trzecich, niszczących producentów europejskich, od których wymaga się respektowania wysokich, europejskich norm produkcji.

Ostatnio coraz częściej obserwuje się uruchamianie procesów deglobalizacji w formie narastającego protekcyjizmu gospodarczego<sup>7</sup>. Bardzo znamienne pod tym względem było wystąpienie liberalnego prezydenta Francji, Sarkozy'ego, na przedwyborczym mityngu w Villepinte, 11 marca 2012 r., na którym wyraźnie zaatakował technokratów z Brukseli, porozumienie z Schengen oraz pryncypia nadmiernie otwartej na globalną konkurencję europejskiej gospodarki wolnorynkowej. Wprawilo to w duże zakłopotanie nie tylko przywódców bardzo liberalnych Niemiec<sup>8</sup>. Ostrą krytykę gospodarki liberalnej podejmują we Francji również politycy lewicowi. François Holland, jeszcze jako socjalistyczny kandydat na prezydenta Francji, zapowiadał wręcz, że w przypadku zwycięstwa w wyborach prezydenckich unieważni podpisany przez Sarkozy'ego europejski pakt fiskalny, hamujący wzrost gospodarczy w UE<sup>9</sup>. Warto przypomnieć, że pakt ten podpisał również

---

<sup>7</sup> Zob. P. Devedjian, *François Bayrou est contre l' „European Buy Act” mais pour le National Buy Act*, „Le Monde”, 13.03.2012.

<sup>8</sup> Zob. S. Laurent, Ph. Ricard, *„Buy European Act”, réciprocité; des propositions déjà en gestation à Bruxelles*, „Le Monde”, 12.03.2012; oraz C. Lachèvre, *Sarkozy appelle l'Europe au patriotisme économique*, „Le Figaro”, 12.03.2012.

<sup>9</sup> Zob. R. Godin, *Hollande veut faire entendre sa voix en Europe*, „La Tribune”, 11.03.2012.

premier Tusk, mimo że nikt tego nie wymagał od Polski, która nie należy do strefy euro i – biorąc pod uwagę stan polskiej gospodarki – szybko do niej nie przystąpi<sup>10</sup>.

Krótkookresowe działania UE będą według tego scenariusza skoncentrowane na uruchomieniu odpowiednich mechanizmów stwarzających poręczenia dla dłużników publicznych w krajach Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza w strefie euro i wyrównujących stopy ich oprocentowania do znacznie niższego poziomu krajów Europy Północnej. Dla przykładu 8 marca 2012 r. rentowność 10-letnich obligacji Portugalii wynosiła 14,17%, Hiszpanii – 4,97%, Włoch – 4,7%, Francji 2,88%, a Niemiec – 1,81%<sup>11</sup>. Rentowność obligacji polskiego rządu w tym czasie, mimo że uważa się Polskę za „zieloną wyspę”, kształtowała się na poziomie wyższym niż w pograżonych w kryzysie Włoszech i Hiszpanii, tj. – 5,4%.

Operacje EBC, według tego scenariusza, będą poprawiały płynność na europejskim rynku bankowym i umożliwiały skonsolidowanie finansów publicznych. Niskie oprocentowanie emisji EBC przełoży się na obniżenie oprocentowania kredytów komercyjnych do poziomu ok. 1-2%, co będzie sprzyjało wyzwoleniu procesów inwestycyjnych, wzrostowi zatrudnienia i konsumpcji w UE. Warto zaznaczyć, że stopy procentowe kredytów międzybankowych na rynku europejskim Euribor (Euro Interbank Offer Rate), ustalone 16 marca 2012 r., wynosiły: na 1 miesiąc – 0,458%, a na 1 rok – 1,495%, podczas gdy w tym samym czasie w Polsce stopy Wibor (Warsaw Interbank Offer Rate) wynosiły odpowiednio na 1 miesiąc – 4,72%, a na 1 rok – 4,97%.

W działaniach krótkookresowych EBC, wzorem FED, Bank of England i Bank of Japan, będzie podejmował interwencję na rynku długu publicznego, skupując długi państw członkowskich UE, co umożliwi ostateczne wyjście z kryzysu zadłużenia publicznego. Natomiast w działaniach długookresowych Unia Europejska przede wszystkim solidarnie zwiększy wysiłek finansowy na rzecz realizacji polityk wspólnotowych w ramach strategii Europa 2020. Usunięte zostaną wszelkie bariery legislacyjne i organizacyjne, hamujące efektywne wykorzystywanie środków wspólnotowych.

Przywrócenie procesów wzrostowych, przy jednoczesnym utrzymaniu dyscypliny finansowej, jednakże bez niszczenia europejskiego modelu społecznego, pozwoli UE nie tylko wyjść z kryzysu, ale również wzmocnić swą gospodarkę i poprawić pozycję konkurencyjną na arenie międzynarodowej.

### 2.3. Finansowe bariery realizacji strategii Europa 2020

Ramową odpowiedzią na pytanie: co należy zrobić dziś i w najbliższej przyszłości, aby ponownie ożywić gospodarkę UE, jest Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu. Europa 2020. Podstawowym

<sup>10</sup> Zob. M. Szuldrzyński, J. Stróżyk, *Tusk zgodził się nie tylko na pakt*, „Rzeczpospolita”, 16.03.2012.

<sup>11</sup> Rentowność obligacji, Makronext.pl oraz Bankier.pl.

mankamentem tej strategii jest jednak to, że nie wskazuje środków finansowych, jakie należy przeznaczyć w budżecie Unii Europejskiej na realizację wyznaczonych celów. Podobny błąd popełniono przy realizacji poprzedniej Strategii Lizbońskiej 2000-2010, która z tego powodu stała się „europejskim koncertem życzeń”.

Wspólnotowa mobilizacja powinna koncentrować się wokół trzech najważniejszych czynników wzrostu. Są to:

1) **wzrost inteligentny** (*smart growth, croissance intelligente*): zwiększenie roli wiedzy, innowacji, edukacji i społeczeństwa cyfrowego (rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach);

2) **wzrost zrównoważony** (*sustainable growth, croissance durable*): produkcja efektywniej wykorzystująca zasoby przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencyjności (gospodarka niskoemisyjna, efektywniej korzystająca z zasobów i konkurencyjna);

3) **wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu** (*inclusive growth, croissance inclusive*): zwiększenie aktywności zawodowej, podnoszenie kwalifikacji i walka z ubóstwem (gospodarka charakteryzująca się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniająca spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną).

Realizacja tych priorytetów uzależniona będzie przede wszystkim od wielkości i struktury przyszłego budżetu UE.

29 czerwca 2012 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014-2020. Obecnie realizowany budżet UE (2007-2013) w cenach z 2011 r. wynosi 1000 mld euro, natomiast nowe ramy finansowe UE (na lata 2014-2020) zostały nakreślone na poziomie 1025 mld euro, tj. wyższym zaledwie o 2,5%. Oznacza to, że w praktyce, biorąc pod uwagę nasilającą się w UE inflację, realny przyszły budżet będzie niższy od aktualnego.

W odniesieniu do dochodu narodowego brutto (DNB) Unii Europejskiej budżet 2007-2013 stanowi 1,11%, natomiast budżet 2014-2020 zaledwie 1,05%. Można więc ocenić, że jest to budżet niewspółmiernie niski w stosunku do potrzeb wynikających z przyjętej Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu „Europa 2020”, zwłaszcza w warunkach tworzenia podstaw do przywrócenia trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego w UE.

Budżet na lata 2014-2020 ma być głównym narzędziem realizacji celów Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu „Europa 2020”. Istotą tej strategii jest zarówno rozwinięcie europejskiej innowacyjności, jak i pogłębienie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Oznacza to, że aby osiągnąć przyjęte ambitne cele strategiczne, nowy budżet europejski powinien być znacznie (co najmniej dwa, trzy razy) większy od poprzedniego budżetu programowanego na lata 2007-2013. W przeciwnym razie strategia Europa 2020 stanie się, tak jak poprzednia, Strategia Lizbońska, nowym europejskim koncertem życzeń. Tymczasem w obliczu narastającego kryzysu gospodarczego i finansowego Unii Europejskiej ostateczne przyjęcie proponowanego przez Komisję Europejską budżetu europejskiego, nawet na tak niskim poziomie, będzie bardzo trudne. Już pierwsza debata w ramach negocjacji nowego budżetu



2014-2020 wykazała całkowity zanik solidarności europejskiej i wyraźny podział Wspólnoty Europejskiej na dwie grupy interesów: płatników netto i beneficjentów netto wspólnotowego budżetu. Płatnicy netto, nie uwzględniając aktualnych potrzeb Unii Europejskiej jako całości, żądają zmniejszenia o 100 mld euro i tak już zbyt małego, proponowanego budżetu na lata 2014-2020<sup>12</sup>. W fazie negocjacji propozycji budżetowych uwidacznia się wiele kontrowersji, w tym zwłaszcza dotyczących struktury, mechanizmów i uwarunkowań finansowania poszczególnych polityk europejskich w latach 2014-2020.

W okresie pogłębiającego się kryzysu finansowego i gospodarczego szczególnego znaczenia dla dalszego rozwoju UE nabiera polityka spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Celem tej polityki (jasno nakreślonym w art. 174 Traktatu) jest wspieranie harmonijnego rozwoju całej Unii i jej regionów oraz zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów.

Dotychczasowa realizacja tej polityki jest niedostateczna, co mimo absorpcji dużych środków finansowych przejawia się w narastaniu nierówności społecznej, gospodarczej i terytorialnej w poszczególnych regionach i krajach członkowskich UE<sup>13</sup>. Istnieją obawy, że proces budowania konkurencyjności poprzez innowacyjność, potraktowany priorytetowo w następnym programowaniu budżetowym, bez odpowiedniego wzmocnienia polityki spójności jeszcze bardziej pogłębi te nierówności, hamując tym samym trwałą i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, stanowiący dotąd priorytet integracji europejskiej.

Obawy te znajdują uzasadnienie w świetle analiz nowego budżetu UE, przygotowywanego na lata 2014-2020.

### **3. Polityka spójności w kontekście propozycji pakietu kohezyjnego i wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2014-2020**

#### **3.1. Perspektywy finansowania polityki spójności po 2013 r.**

Całość środków proponowanych na politykę spójności w latach 2014-2020 wynosi łącznie 376 mld euro. 40 mld euro z tej sumy zarezerwowano na Fundusz infrastruktury transportu, energii i telekomunikacji, zwany Instrumentem dla łączności w Europie:

<sup>12</sup> Zob. *Budżet UE: Płatnicy netto chcą o 100 mld euro mniej*, „Gazeta Prawna”, 27.01.2012; zob. także: *Lewandowski przyznaje: Czekają nas zmniejszenie budżetu Unii*, „Gazeta Prawna”, 3.02.2012.

<sup>13</sup> Problematyka ta została przedstawiona bardziej szczegółowo w pracy: A. Roznoch, *Skoro jesteście tak bogaci, to czemu nie jesteście szczęśliwi? Przyczynek do badań nad procesami trwałego i zrównoważonego rozwoju*, [w:] K. Malik (red.), *Wdrażanie polityki rozwoju regionu. Wybrane programy i projekty*, Politechnika Opolska Wydział Zarządzania, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN – Komisja Regionalnej Polityki Społecznej, Wydawnictwo Naukowe „Akapit”, Kraków 2010.

„Łącząc Europę” (*Connecting Europe Facility* – CEF). Instrument ten będzie dodatkowo powiększony o 10 mld euro z Funduszu Spójności do łącznej sumy 50 mld euro, z czego przeznaczy się odpowiednio: na transport – 31,7 mld euro, energię – 9,1 mld euro oraz na telekomunikację i technologie informacji – 9,2 mld euro.

Zarządzanie tym instrumentem będzie scentralizowane na poziomie UE, a projekty mają być selekcyjonowane w trybie konkursów. Nie będzie on finansował infrastruktury regionalnych i lokalnych objętych funduszami strukturalnymi w regionach realizujących cel „Konwergencja”. Stąd też przesunięcie 10 mld euro z Funduszu Spójności do scentralizowanego instrumentu „Łącząc Europę” obciąży bezpośrednio realizację polityki regionalnej i lokalnej w zakresie transportu, energii i telekomunikacji w biedniejszych regionach UE.

W rzeczywistości zatem (w przeciwieństwie do oficjalnych wypowiedzi przedstawicieli Komisji Europejskiej) w budżecie na lata 2014-2020 na politykę spójności realizowaną na poziomie regionalnym i lokalnym proponuje się przeznaczyć realnie 336 mld euro, tj. o 3,2% mniej niż w latach 2007-2013 (347 mld euro).

Jeszcze bardziej kontrowersyjny jest podział środków na finansowanie polityki spójności według nowej architektury regionów UE<sup>14</sup>.

Przypomnijmy, że w aktualnym programowaniu celem „Konwergencja” objęte są 84 regiony najsłabiej rozwinięte w UE, które osiągają PKB w przeliczeniu na mieszkańca na poziomie poniżej 75% średniego poziomu UE. W związku z efektem statystycznym poszerzenia UE w następnym programowaniu automatycznie wychodzi z tej grupy 16 regionów, które przekroczą pułap 75%, co stworzy około 50 mld euro „potencjalnych oszczędności”. Regiony te zostaną zakwalifikowane

---

<sup>14</sup> Komisja zaproponowała zastąpić poprzednią kategorię celów inną kategorią podziału regionów na trzy grupy: 1) regiony słabiej rozwinięte, których PKB na mieszkańca jest niższy od 75% średniego PKB na mieszkańca Unii Europejskiej; 2) regiony w fazie przejściowej, których PKB na mieszkańca kształtuje się w granicach 75%-90% średniego poziomu UE; 3) regiony lepiej rozwinięte, których PKB na mieszkańca znajduje się na poziomie powyżej 90% średniego PKB. Nowa kategoria regionów przejściowych zastąpi obecny mechanizm *phasing in* oraz *phasing out* utworzony ze względu na poszerzenie UE w 2004 r., czego następstwem było statystyczne obniżenie średniego poziomu PKB *per capita* w UE. Obejmuje ona w sumie 51 regionów UE, w których PKB *per capita* mieści się w granicach od 75% do 90% średniego PKB na mieszkańca UE27 (10 z Francji, 9 z Niemiec, 9 z Wielkiej Brytanii, 6 z Grecji, 4 z Belgii, 4 z Włoch, 4 z Hiszpanii, 1 z Portugalii, 1 z Austrii, 1 z Finlandii, 1 z Malty oraz polskie Mazowsze przekraczające 86,3% średniego PKB *per capita* UE). Warto zaznaczyć, że w przypadku Mazowsza jako regionu stołecznego poziom zamożności jest zawyżony ze względu na koncentrację w Warszawie instytucji administracyjnych i finansowych. Utrzymujące się olbrzymie dysproporcje rozwojowe wewnątrzregionalne wymagają bardziej elastycznej alokacji środków polityki spójności. *Phasing in* jest mechanizmem wyjścia z celu „Konwergencja” dla regionów dotkniętych efektem statystycznym poszerzenia UE. Regiony te pozostają na poziomie poniżej 75% średniego PKB na mieszkańca UE15 sprzed poszerzenia, ale w nowej konfiguracji UE27 wychodzą już poza kryteria celu „Konwergencja”. *Phasing out* jest to mechanizm stopniowego wchodzenia do celu „Konkurencyjność regionalna” regionów należących poprzednio do celu „Konwergencja”, ale których PKB przekracza 75% średniego poziomu UE15.

do kategorii „regionów przejściowych”. Wyodrębnienie nowych regionów można by uznać za uzasadnione, gdyby nie obciążało to koperty budżetowej przeznaczony na konwergencję. Tak jednak nie jest. Utworzenie grupy przejściowej wiąże się bowiem ze znaczącym zmniejszeniem środków polityki spójności przeznaczanych do tej pory dla regionów objętych celem „Konwergencja” (tabela 1).

**Tabela 1.** Podział środków na finansowanie polityki spójności w latach 2014-2020 według kategorii regionów (w cenach stałych z 2011 r.)

Kategorie	Proponowane środki (mld euro)	Procentowy udział w budżecie polityki spójności (% z 336 mld euro)
Regiony najslabiej rozwinięte	162,6	48,40
Regiony najbardziej rozwinięte	53,1	15,80
Regiony przejściowe	38,9	11,60
Współpraca terytorialna	11,7	3,48
Fundusz Spójności	68,7	20,44
Regiony ultraperyferyjne i słabo zaludnione	0,926	0,0028

Źródło: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Funduszu Spójności KOM (2011) 612 wersja ostateczna.

Dla regionów najslabiej rozwiniętych, objętych celem „Konwergencja”, które potrzebują największego wsparcia dla przyspieszenia swego wzrostu, aby osiągnąć co najmniej 75% średniego poziomu rozwoju gospodarczego UE, przeznaczają się zaledwie 162,6 mld euro, tj. 48,4% środków polityki spójności, podczas gdy na regiony najbardziej rozwinięte, objęte celem „Konkurencyjność” oraz regiony w fazie przejściowej – aż 27,4% tych środków.

Ze względu na zmianę struktury oraz przejście od trzech celów do trzech kategorii regionów jest dość trudno porównać ewolucję podziału środków finansowych polityki spójności w stosunku do okresu 2007-2013. Z dużym przybliżeniem można stwierdzić, że regionom najslabszym gospodarczo w krajach beneficjentów netto budżetu wspólnotowego w przyszłym programowaniu proponuje się o około 40% mniej środków finansowych na cel „Konwergencja”, niż to ma miejsce obecnie. Większym natomiast wsparciem polityki spójności proponuje się objąć bogatsze regiony w lepiej rozwiniętych gospodarczo i społecznie krajach płatników netto budżetu UE, które skutecznie konkurują z regionami konwergencji, zwłaszcza o środki polityki spójności przeznaczane na poprawę konkurencyjności.

W tej sytuacji wyłaniają się dwa podstawowe pytania:

1. Jak w tych warunkach europejska polityka spójności ma osiągnąć swój cel zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów?

2. W jakiej perspektywie czasowej najslabsze regiony UE osiągną średni europejski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego?

Odpowiedzi na te pytania mają szczególne znaczenie strategiczne w kontekście partnerstwa krajów członkowskich UE oraz dalszego pogłębiania integracji europejskiej.

W proponowanych ramach finansowych na lata 2014-2020 obniżone zostały o 8% w stosunku do okresu 2007-2013 środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), który ma na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej poprzez korektę nierówności regionalnych. Zmniejszono również zasoby Funduszu Spójności wspierającego państwa członkowskie UE, których DNB na mieszkańca jest niższy od 90% średniego wspólnotowego, w zmniejszaniu opóźnienia gospodarczego i społecznego, jak też w stabilizowaniu gospodarki. Wspiera on także działania podejmowane w ramach celu „Konwergencja” (tab. 2).

**Tabela 2.** Ewolucja funduszy polityki spójności

Wyszczególnienie	2007-2013		2014-2020	
	kwota	% z 347 mld euro	kwota	% z 336 mld euro
Fundusze polityki spójności				
EFRR	198,8	57,29	183,3	54,55
EFS	76	21,90	84	25
Fundusz Spójności	69,6	20,05	68,7	20,44

Źródło: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Funduszu Spójności, KOM (2011) 612, wersja ostateczna.

O ponad 10% zwiększono natomiast Europejski Fundusz Społeczny (EFS), który ma na celu poprawę zatrudnienia i możliwości zatrudnienia w UE. Interweniuje on w ramach celów „Konwergencja” oraz „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”. Na relatywne wzmocnienie EFS niewątpliwym wpływ wywiera obecny kryzys bezrobocia i rosnącego ubóstwa oraz wykluczenia społecznego w UE, które są poważnym zagrożeniem nie tylko dla europejskiej konkurencyjności, ale przede wszystkim dla spójności społecznej w UE.

### 3.2. Propozycje finansowego wsparcia polityki spójności w Polsce

W proponowanym budżecie na lata 2014-2020 dla Polski przewiduje się 80 mld euro na realizację polityki spójności w stosunku do 69 mld euro w budżecie obecnie realizowanym. W rzeczywistości oznacza to zaledwie utrzymanie realnego funduszu polityki społecznej dla Polski na poziomie zbliżonym do obecnego, powiększonym o inflację, podczas gdy realne potrzeby na realizację zadań polityki spójności nakreślonych w strategii Europa 2020 znacząco wzrosły. Suma ta została zaproponowana Polsce na podstawie niekorzystnych zmian wprowadzonych do mechanizmu rozdziału środków unijnych. W tzw. regule *capping*, uwzględniającej limity zdolności absorpcyjnych dotacji unijnych w poszczególnych krajach członkowskich, obniżony został pułap udziału transferowanego funduszu spójności z 3,78% PKB do 2,5% DNB, co znacznie ograniczyło możliwości korzystania z pomocy unijnej w regionach najsłabszych gospodarczo.

Przy uwzględnieniu obowiązującego poprzednio mechanizmu *capping* w nowym programowaniu Polska powinna uzyskać podniesienie pułapu europejskiej pomocy regionalnej z 69 mld euro do 106 mld euro. Jednakże już w styczniu 2011 r. w raporcie z sesji zwyczajnej Senatu Republiki Francuskiej<sup>15</sup> wyrażano obawy, że utrzymanie dotychczasowych reguł uprawniających do korzystania z funduszu spójności będzie nadmiernie obciążać budżet UE. Autorzy raportu wskazywali, że Polska, dla której pułap europejskiej pomocy regionalnej byłby automatycznie podniesiony do 106 mld euro, w dużym stopniu skonsumowałaby oszczędności wygenerowane po wyjściu z docelowej grupy konwergencji krajów przekraczających pułap 75% PKB na mieszkańca. Ich zdaniem ograniczałoby to dostęp do finansowania polityki spójności w regionach krajów będących płatnikami netto, które nie zamierzają zwiększać własnego wkładu do finansowania polityki regionalnej. Dlatego też zalecone zostało zrewidowanie dotychczasowych zasad finansowania polityki spójności.

Dziś już wiadomo, że nawet proponowane Polsce 80 mld euro na politykę spójności nie będzie osiągalne zarówno ze względu na wymagane przez płatników netto cięcia budżetu na lata 2014-2020, jak i zaostrzone warunki stawiane w nowym pakiecie legislacyjnym.

W dostosowaniu do nowych kategorii regionów Komisja ustaliła również nowe stopy współfinansowania na poziomie każdej osi priorytetowej w ramach programów operacyjnych:

- 85% w regionach najsłabiej rozwiniętych oraz regionach ultraperyferyjnych,
- 60% w regionach przejściowych,
- 50% w regionach najbardziej rozwiniętych.

Uwzględniając skutki kryzysu finansowego i gospodarczego, Komisja zaproponowała dopuszczenie wyższego o 5-10 punktów procentowych pułapu współfinansowania w krajach najbardziej dotkniętych kryzysem. Beneficjentami mogą być kraje korzystające z pomocy finansowej w ramach mechanizmu wsparcia dla bilansu płatniczego (w przypadku krajów spoza strefy euro) lub z tytułu europejskiego mechanizmu stabilności finansowej (w strefie euro).

W przyszłym programowaniu znacznie więcej uwagi poświęca się budowaniu konkurencyjności poprzez innowacyjność. W przygotowywanym nowym budżecie Komisja Europejska znacząco wzmocniła kopertę przeznaczoną na realizację polityki konkurencyjności, zwiększając dotacje na ten cel z 89,4 mld euro w latach 2007-2013 do 114,9 mld euro w latach 2014-2020. Warto zaznaczyć, że w zakresie budowania konkurencyjności poprzez innowacyjność Polska nie wykorzystuje należycie dotacji unijnych przeznaczonych na B+R i jest w tym obszarze płatnikiem netto budżetu europejskiego. Utrwalanie się tych tendencji, mimo powszechnej

---

<sup>15</sup> Zob. Rapport d'Information N° 226 sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013, fait au nom de la Commission des affaires européennes du SENAT, Session Ordinaire de 2010-2011, Présidence du Sénat, Paris, le 26 janvier 2011.

opinii, że innowacyjność jest podstawą konkurencyjności i kluczem wyjścia z kryzysu, stanowi olbrzymie zagrożenie dla budowania nowoczesnej, innowacyjnej gospodarki w Polsce i dyskwalifikuje kraj na długi czas w rankingach innowacyjności europejskiej i światowej. Zagrożenie to jest tym bardziej niepokojące, że Polska w swych ramach strategicznych postawiła sobie niezbyt ambitny cel osiągnięcia do roku 2020 nakładów na B+R na poziomie 1,7% PKB, podczas gdy w całej UE średni poziom tych nakładów ma osiągnąć 3% PKB. Bez innowacyjności i nowoczesnych technologii nie jesteśmy w stanie poprawić efektywności pracy i przyspieszyć wzrostu wartości dodanej, co wciąż będzie ciążyło na wyrównywaniu naszego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w stosunku do średniego poziomu UE. Przypomnijmy, że nasza godzinowa wydajność pracy kształtuje się wciąż na poziomie poniżej 50% średniej wydajności w krajach UE15.

### **3.3. Bariery legislacyjne wykorzystania środków wspierających europejską politykę spójności**

Pod presją płatników netto budżetu europejskiego Komisja Europejska dąży również do zaostżenia kryteriów korzystania z dotacji europejskich w krajach nowych członków wspólnoty, w tym Polski. Przygotowuje się szereg ograniczeń i utrudnień legislacyjnych dla beneficjentów netto budżetu europejskiego z regionów konwergencji.

6 października 2011 r. Komisja Europejska zaproponowała pakiet nowych uregulowań polityki spójności na lata 2014-2020, zwany pakietem kohezyjnym. Składa się on z sześciu rozporządzeń:

- Ogólnej propozycji wspólnych przepisów (KOM(2011) 615) dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), zwanych łącznie „funduszami strukturalnymi” oraz Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). Dla zmaksymalizowania skuteczności wszystkich instrumentów strukturalnych oraz zoptymalizowania synergii fundusze te zostały objęte zakresem wspólnych ram strategicznych.
- Trzech propozycji przepisów specyficznych dla każdego z trzech funduszy polityki spójności: 1) Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” (KOM(2011) 614), 2) Europejskiego Funduszu Społecznego (KOM(2011) 607), 3) Funduszu Spójności (KOM(2011) 612).
- Dwóch dokumentów poświęconych współpracy terytorialnej: 1) Propozycji przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (KOM(2011) 611) oraz 2) Propozycji zmiany rozporządzenia WE nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (KOM(610)).

Celem proponowanych uregulowań legislacyjnych, w uzasadnieniu Komisji Europejskiej, jest doskonalenie europejskiej polityki spójności w trzech kierunkach, mających uczynić ją sprawiedliwszą, wydajniejszą i bardziej uproszczoną. Tymczasem nowy pakiet kohezyjny wzbudza wiele zastrzeżeń co do możliwości realizacji głównych celów polityki spójności po roku 2013, wpisujących się w ramy strategii Europa 2020, zarówno pod względem merytorycznym, jak i finansowym, w tym zwłaszcza w obszarach: koncentracja tematyczna funduszy strukturalnych i nowe zasady warunkowości.

### **Koncentracja tematyczna funduszy strukturalnych**

Dla lepszego wykorzystania funduszy polityki spójności Komisja Europejska proponuje koncentrować zaangażowanie funduszy strukturalnych na interwencje w działania najbardziej nośne pod względem wartości dodanej na rzecz inteligentnego, trwałego i włączającego wzrostu, zgodnie ze strategią Europa 2020. W tym celu Komisja zaproponowała nakreślenie wspólnotowych ram strategicznych dla priorytetów inwestycyjnych. Każdemu celowi tematycznemu, wyodrębnionemu w ramach priorytetów, będą służyły określone fundusze strukturalne.

Architektura polityki spójności nie będzie już tworzona wokół dwóch podstawowych celów, tj.: „Konwergencji” oraz „Konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia”, lecz będzie sprowadzona do jednolitego celu: „Inwestowanie dla wzrostu i zatrudnienia”. Z tego jednolitego celu wynika jedenaście priorytetów powiązanych z głównymi osiami strategii Europa 2020:

- 1) wzmocnić badania, rozwój technologiczny i innowacyjność;
- 2) zwiększyć dostępność, wykorzystanie i jakość technologii informacji i komunikacji;
- 3) wzmocnić konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz sektora rolnego (w zakresie EFRROW), a także sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR);
- 4) wspierać przechodzenie do gospodarki niskoemisyjnej (pod względem CO<sub>2</sub>) we wszystkich sektorach;
- 5) wspierać dostosowywanie się do zmian klimatycznych, a także zapobieganie ryzyku i zarządzanie ryzykiem tych zmian;
- 6) chronić środowisko naturalne i wspierać efektywność wykorzystania zasobów;
- 7) wspierać zrównoważony transport oraz usunąć wąskie gardła w działaniu kluczowych infrastruktur sieciowych;
- 8) wspierać zatrudnienie oraz mobilność pracowników;
- 9) wspierać włączenie społeczne i walkę z ubóstwem;
- 10) inwestować w edukację, kompetencje i uczenie się przez całe życie;
- 11) wzmocnić potencjał instytucjonalny oraz skuteczność administracji publicznej.

Proponowany przez Komisję system koncentracji tematycznej jest zbyt preskryptywny i sprzeczny z zasadą terytorialnego podejścia do rozwoju społeczno-

-gospodarczego. Nie uwzględnia też zasady subsydiarności i elastyczności programowania działań lokalnych.

Każdy fundusz strukturalny będzie miał wyznaczone własne priorytety inwestycyjne wynikające z celów tematycznych. EFRR będzie mógł interweniować w zakresie wszystkich jedenastu celów tematycznych, jednakże EFS już tylko w zakresie czterech ostatnich.

Im bardziej bogate są regiony, tym większa będzie koncentracja tematyczna inwestycji. Regiony najlepiej rozwinięte gospodarczo oraz regiony przejściowe będą musiały poświęcić co najmniej 20% ze swych zasobów EFRR na przechodzenie w kierunku gospodarki o niskiej emisji CO<sub>2</sub>, podczas gdy regiony najsłabsze tylko 6%. 60% EFRR w regionach silniejszych będzie przeznaczane na zwiększenie konkurencyjności MŚP oraz na wzmocnienie badań, rozwoju technologicznego i innowacyjności; w regionach słabszych gospodarczo na cele te przeznaczają się natomiast zaledwie 40% EFRR.

Te trzy cele tematyczne będą więc koncentrować odpowiednio 80% dotacji z EFRR w regionach bogatszych, 60% w regionach wychodzących z celu „Konwergencja” oraz do 59% w regionach najsłabiej rozwiniętych.

Komisja Europejska proponuje ustalić minimalne progi dla dokonanego przez państwa członkowskie podziału pomiędzy EFRR i EFS, który do tej pory był dowolny. Wskazuje się, że 52% funduszy strukturalnych powinno być poświęconych na EFS w regionach najbogatszych, 40% w regionach przejściowych i 25% w regionach najsłabiej rozwiniętych. W ramach funduszu EFS co najmniej 20% powinno być przeznaczane na włączenie społeczne i walkę z ubóstwem.

Wprowadzenie różnych typów koncentracji tematycznej w odniesieniu do poszczególnych funduszy polityki spójności skomplikuje proces programowania, wdrażania i monitoringu. Szczególnie niekorzystne będzie odnoszenie koncentracji tematycznej do programu operacyjnego (zapropionowane w przypadku EFS).

Doceniając troskę Komisji o niedopuszczenie do nadmiernego rozpraszania funduszy strukturalnych, należy zwrócić uwagę, że propozycja zasady koncentracji tematycznej może prowadzić do nadmiernego ograniczania realizacji projektów odpowiadających lokalnym potrzebom i preferencjom oraz do usztywnienia inwestycji i uzależnienia ich od decyzji Komisji, a co za tym idzie – do nadmiernej interwencji Komisji w suwerenne decyzje gospodarcze państw członkowskich UE.

### **Nowe zasady warunkowości**

Nie do przyjęcia są również propozycje Komisji dotyczące wprowadzenia trzech nowych zasad warunkowości, uzależniających przyznawanie funduszy od spełnienia określonych warunków, pod pretekstem wzmocnienia ich skuteczności. Należą do nich: warunkowość *ex ante*, warunkowość makroekonomiczna oraz warunkowość *ex post*.



W przypadku ich niespełnienia Komisja może zatrzymać część lub całość dofinansowania do realizowanych projektów.

- **Warunkowość *ex ante*** ma zapewnić odpowiednie warunki niezbędne do osiągnięcia założonego celu finansowanego projektu i powinna być przestrzegana, zanim jeszcze środki zostaną wydatkowane. Państwa członkowskie UE powinny zaplanować jej realizację w ramach umowy partnerskiej tak, aby została ona osiągnięta dwa lata po zawarciu tej umowy. Warunki do spełnienia są określone w aneksie IV propozycji uregulowań wspólnotowych dla wszystkich funduszy. Niektóre mają charakter ogólny i polegają na transpozycji niektórych dyrektyw, np. w zakresie ochrony środowiska, w zakresie pomocy publicznej, walki z dyskryminacją czy zamówień publicznych. Inne natomiast odnoszą się do celów tematycznych.

Gdy warunki te nie będą spełnione na początku okresu programowania, Komisja może wstrzymać całkowicie lub częściowo płatności z tytułu programu do momentu, aż określone warunki zostaną spełnione.

Istnieją obawy, że niektóre warunki mogą być zbyt złożone, aby móc określić, czy są spełnione, a przede wszystkim czy mają związek z polityką spójności. Ich weryfikacja wyzwoli konieczność rozbudowania ciężkiego aparatu biurokratycznego.

Ponadto wydaje się, że uzależnianie od określonych warunków przekazywania regionom funduszy europejskich, przydzielanych na podstawie dyrektyw wspólnotowych, nie znajduje żadnego uzasadnienia i może nakładać zbędny gorset ograniczający realizację polityki spójności w każdym kraju członkowskim.

Jeszcze bardziej destruktywny charakter dla polityki spójności przedstawia propozycja Komisji dotycząca „warunkowości makroekonomicznej”.

- **Warunkowość makroekonomiczna** jest przewidziana w art. 21 ustawy ogólnej o funduszach strukturalnych. Ma ona uzależniać płatności z funduszy strukturalnych od przestrzegania przez rządy państw członkowskich zobowiązań płynących z Paktu stabilności i wzrostu, a także od nowych zasad zarządzania gospodarczego, przyjętych ostatnio przez UE pod presją kryzysu zadłużenia publicznego. Ma pozwalać na zawieszenie lub anulowanie części pomocy w przypadkach nierównowagi makroekonomicznej czy też procedur nadmiernego deficytu.

Do tej pory warunkowość makroekonomiczna (w znacznie łagodniejszej formule, niż to przewiduje aktualna propozycja) dotyczyła wyłącznie Funduszu Spójności i w praktyce nigdy nie była stosowana. Po raz pierwszy zastosowano ją 13 marca 2012 r. w stosunku do Węgier za utrzymywanie „nadmiernego deficytu budżetowego”. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że wg danych Eurostatu w październiku 2011 r. deficyt ten stanowił 4,2% PKB, podczas gdy np.: w Belgii – 4,1%, Niemczech – 4,3%, Austrii – 4,4%, Republice Czeskiej – 4,8 %, Holandii – 5,1%, we Francji – 7,1%, w Słowacji 7,7%, Polsce – 7,8%, Hiszpanii – 9,3%, Portugalii – 9,8%, a w Wielkiej Brytanii i Grecji – ponad 10%. Natomiast dług publiczny Węgier w grudniu 2011 r.

wynosił 82,6% PKB, podczas gdy w Niemczech – 81,8%, we Francji – 85%, w Wielkiej Brytanii – 85,2%, Belgii – 98,5%, Portugalii – 110,1%, we Włoszech – 115,5%, a w Grecji – 159,1%. W świetle tych danych sytuacja finansowa Węgier była znacznie lepsza niż w wielu innych krajach członkowskich UE, które jednak nie były poddane podobnej karze wstrzymania statutowej pomocy finansowej UE, przeznaczonej na budowanie spójności. Zasadnicza różnica polegała na tym, że suwerenny rząd Węgier, wybrany w demokratycznych wyborach, miał odwagę realizować własną, niezależną politykę wewnętrzną w sposób niezbyt odpowiadający poglądom europejskich technokratów<sup>16</sup>. Kontekst tej kary ma zatem tło bardziej polityczne niż ekonomiczne i w tym właśnie sensie warunkowość makroekonomiczna stwarza poważne zagrożenie dla suwerenności krajów członkowskich UE oraz dla realizacji europejskiej polityki spójności.

Warunkowość makroekonomiczna, wraz ze stanowieniem sankcji względem regionów, jest całkowicie sprzeczna z samą istotą polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Nie można obarczać odpowiedzialnością, a tym bardziej sankcjami, samorządów terytorialnych za błędy rządów w zarządzaniu gospodarką kraju. Byłoby to równoważne z podwójną karą, która doliczałaby się do sankcji finansowych przewidzianych już wcześniej w Pakcie stabilności i wzrostu, jeszcze bardziej zaostrzonych (podejmowanych automatycznie) w przyjętym ostatnio Pakcie fiskalnym Unii Europejskiej.

Negatywne skutki warunkowości makroekonomicznej dla regionów przejawiałyby się również w zahamowaniu lokalnej współpracy przedsiębiorstw i różnych aktorów społecznych z samorządami terytorialnymi w projektach, których finansowanie mogłoby być w każdej chwili brutalnie zatrzymane, niezależnie od ich zaangażowania. Prowadziłoby to do uprzywilejowania programów krótkich, które dawałyby większą pewność korzystania z pomocy finansowej, co jest całkowicie sprzeczne z ideą długoterminowej polityki strukturalnej. Antyproduktywny charakter warunkowości makroekonomicznej przejawia się także w tym, że jej stosowanie pogłębiałoby trudności gospodarcze zwłaszcza w biedniejszych regionach dotkniętych kryzysem finansowym i gospodarczym. Jest to również sprzeczne z propozycją Komisji Europejskiej dotyczącą podniesienia pułapów współfinansowania projektów w krajach członków UE odczuwających przejściowe trudności budżetowe.

Komisja uzasadnia konieczność wprowadzenia warunkowości makroekonomicznej tym, że skuteczność polityki spójności w dużym stopniu zależy od otoczenia ekonomicznego oraz że w pewnych przypadkach fundusze nie były w stanie przynieść oczekiwanych rezultatów ze względu na złe warunki ekonomiczne. Aby więc tego uniknąć, proponuje stworzyć silne połączenia pomiędzy polityką spójności i semestralnymi ocenami stanu gospodarki. Ma to pozwolić zachowywać zgod-

---

<sup>16</sup> Zob. J.-M. De Waele, *La Hongrie est le symbole d'une crise démocratique en Europe*, [twittweb.com/touteurope.eu](http://twittweb.com/touteurope.eu) (11.01.2012).

ność między politykami makroekonomicznymi na szczeblu krajowym i inwestycjami w ramach programów europejskich.

Propozycja ta spotkała się z dużym sprzeciwem zwłaszcza ze strony takich krajów, jak: Włochy, Węgry, Rumunia i Republika Czeska. Wsparcie zapewniły jej natomiast Francja, Niemcy i Bułgaria.

Polski rząd w swoim stanowisku do Pakietu propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej dla polityki spójności 2014-2020 stwierdził, że „od początku dyskusji na temat reformy systemu zarządzania gospodarczego, jednoznacznie opowiedział się za jego wzmocnieniem i w sposób aktywny brał udział w debacie unijnej mającej na celu zidentyfikowanie najbardziej skutecznych rozwiązań. Rząd RP widzi możliwość wykorzystania budżetu unijnego w tym celu, ale pod warunkiem, że będzie to mechanizm równy, sprawiedliwy i w proporcjonalny sposób obciążający wszystkie państwa członkowskie, oraz który rzeczywiście przyczyni się do prowadzenia w państwach członkowskich zrównoważonych polityk gospodarczych, mających na uwadze stabilność całej Unii”<sup>17</sup>. Tym samym rząd RP zaakceptował możliwość przekazania suwerenności działań regionalnych na rzecz Komisji Europejskiej.

W naszym przekonaniu warunkowość makroekonomiczna jest całkowicie bezużyteczna, niesprawiedliwa i destabilizująca, a co za tym idzie – nie do przyjęcia przez Polskę. Nade wszystko jednak na obecnym etapie integracji europejskiej proponowana warunkowość makroekonomiczna zagraża suwerenności krajów Unii Europejskiej, gdyż pozwala Komisji na zbyt daleko idące interweniowanie w sprawy gospodarcze i, jak to potwierdza przypadek Węgier, w sprawy niezależnej polityki wewnętrznej krajów EU.

- **Warunkowość *ex post*** polega na uzależnieniu wypłaty środków z funduszy od osiągnięcia rezultatów w stosunku do postawionych wcześniej celów. Komisja Europejska proponuje, aby kontrakty partnerstwa podpisywane przez każdy kraj członkowski definiowały tzw. ramy osiągnięć, które dla każdego zatwierdzonego priorytetu w programie operacyjnym ustalałyby cele ilościowe do osiągnięcia w latach 2016, 2018 i 2022. Poza tymi specyficznymi wskaźnikami Komisja proponuje wskaźniki wspólnotowe dla wszystkich programów. Ich lista jest dołączona do każdej propozycji uregulowań i zawiera: 34 wskaźniki dla EFRR, 23 dla FSE i 14 dla Funduszu Spójności.

Na podstawie tych wskaźników Komisja dokona przeglądu osiągnięć wszystkich programów operacyjnych w latach 2017 i 2019. Jeśli ewaluacja realizowanych projektów nie wykaże osiągnięcia pożądanego rezultatu na poszczególnych etapach, Komisja może zawiesić lub całkowicie wstrzymać przewidzianą pomoc finansową.

5% krajowych dotacji każdego funduszu będzie zarezerwowane dla zwiększenia motywacji beneficjentów i przyznawane krajom członkowskim, jako tzw. rezerwa

---

<sup>17</sup> Zob. Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Pakietu Propozycji Legislacyjnych Komisji Europejskiej dla Polityki Spójności 2014-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 19.01.2012.

osiągnięć, dla programów, które osiągnęły nakreślone wcześniej etapy. W przypadku gdy fundusze z rezerwy nie zostaną wykorzystane, będą przekazane na tzw. rezerwę dla wzrostu i konkurencyjności.

Warunkowość *ex post* wzbudza wiele zastrzeżeń merytorycznych i organizacyjnych. Nadmierna ilość informacji, jakie należy opracowywać ze względu na proponowaną liczbę wskaźników oraz etapy ewaluacji, a także poziom wymagań stawianych poszczególnym krajom członkowskim, uruchomią niewspółmiernie wysokie koszty administracyjne i praktycznie uniemożliwią wprowadzenie już dziś niezbędnych uproszczeń w realizacji polityki spójności. Przede wszystkim jednak obawa przed nieosiągnięciem wyznaczonych celów w ocenach Komisji i ewentualnym pozbawieniem unijnego dofinansowania będzie blokowała podejmowanie wszelkich lokalnych inicjatyw w zakresie realizowania polityki spójności.

#### 4. Uwagi końcowe

Wśród wielu zagrożeń dla sprawnej realizacji wspólnotowej polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej należy również wskazać na bariery metodologiczne. Wielce dyskusyjne pod tym względem są zarówno kryteria determinujące poszczególne kategorie regionów oraz kwalifikujące je do korzystania z pomocy finansowej w ramach polityki spójności, jak też kryteria oceny efektywności wykorzystania tej pomocy.

Kryteria te oparte są w głównej mierze na wskaźniku PKB. Tymczasem wskaźnik PKB nie uwzględnia w dostatecznym stopniu ani dobrobytu społecznego i gospodarczego, ani narastających w UE nierówności społecznych, gospodarczych i terytorialnych, ani problematyki ochrony środowiska i zasobów naturalnych, ani też potrzeb przyszłych pokoleń. Duże rozbieżności pomiędzy miarami statystycznymi rozwoju społeczno-gospodarczego oraz społeczną percepcją tego rozwoju prowadzą do wzrostu niezadowolenia i braku zaufania społecznego. Od tego, co i jak mierzymy, zależy to, co robimy w polityce i w gospodarce. Ma to szczególne znaczenie w realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz w budowaniu konkurencyjnej gospodarki na szczeblu regionalnym, na co zwracaliśmy szczególną uwagę w pracy *Skoro jesteście tak bogaci, to czemu nie jesteście szczęśliwi? Przyczynek do badań nad procesami trwałego i zrównoważonego rozwoju*<sup>18</sup>.

Już Arystoteles podkreślał w swym dziele *Etyka nikomachejska*, że państwo i stanowione przez nie prawo mają służyć realizacji szczęścia. Przesłanie to nabiera szczególnego znaczenia w dobie zaawansowanej globalizacji gospodarki wolnorynkowej, w której liberalizm gospodarczy i konkurencja rynkowa stwarzają nowe uwarunkowania dla funkcjonowania jednostki i realizacji jej własnej koncepcji szczęścia oraz stawiają nowe wyzwania przed władzą publiczną (zarówno pań-

---

<sup>18</sup> Zob. A. Roznoch, *Skoro jesteście tak bogaci, to czemu nie jesteście szczęśliwi?...*

stwową, jak i samorządową), której celem ma być tworzenie otoczenia sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu, zatrudnieniu oraz osiągnięciu dobrobytu i szczęścia wszystkich obywateli.

Wyzwanie to jest szczególnie istotne w okresie obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego w UE, gdy pod presją międzynarodowych instytucji finansowych i agencji ratingowych Unia Europejska podejmuje decyzje drastycznych oszczędności i cięć budżetowych, negatywnie wpływających na możliwości dalszego wzrostu gospodarczego oraz na jakość życia swych mieszkańców, podczas gdy banki, których spekulacyjna działalność doprowadziła do kryzysu, wykazują dziś miliardowe zyski. W konsekwencji rośnie bezrobocie oraz pogłębia się nierównomierny podział dochodów, co wyzwała wzrost niezadowolenia społecznego.

Budowanie i stałe umacnianie konkurencyjności jest przyjęte za nadrzędny priorytet w strategii Europa 2020 i staje się podstawowym celem innowacyjnych strategii rozwoju terytorialnego<sup>19</sup>, co znajduje odzwierciedlenie w strukturze podziału funduszy na politykę spójności. Tymczasem, jak potwierdzają liczne badania, zaczynają się rodzić obawy, że nadmierne stawianie na konkurencyjność może prowadzić do zachwiania kompatybilności z polityką kohezji terytorialnej i społecznej, co jest wyraźnie widoczne już na etapie proponowanej przez Komisję Europejską konstrukcji wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014-2020<sup>20</sup>. Dlatego też przy doskonaleniu instrumentów mierzenia i kryteriów uprawniających do korzystania ze wsparcia finansowego polityki spójności należałoby w większym stopniu wykorzystać rekomendacje z raportu Komisji Stiglitz na temat miar osiągnięć gospodarczych i postępu społecznego<sup>21</sup>.

Podstawowym warunkiem skutecznej realizacji europejskiej polityki spójności w otoczeniu zagrożeń płynących z obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego w UE jest przywrócenie i wzmocnienie europejskiej solidarności.

---

<sup>19</sup> Zob. A. Roznoch, *Konkurencyjność i innowacyjność kluczem rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Doświadczenia Francji*, [w:] K. Heffner (red.), *Programowanie rozwoju regionu. Ład ekonomiczny i środowiskowo-przestrzenny*, praca zbiorowa, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej, Komitet Nauk Demograficznych, Samorząd Województwa Opolskiego, Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji Politechniki Opolskiej, Warszawa 2007.

<sup>20</sup> Por. J.-A. Héraud, *Les objectifs politiques européens de compétitivité et de cohésion territoriale sont-ils compatibles?*, Université de Strasbourg: Faculté des sciences économiques et de gestion et Institut des Hautes Etudes Européennes, „Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe” 2009, N° 20. Zob. także: L. Davezies, *La fracture territoriale contre les facteurs de cohésion: le bras de fer*, [w:] *Inégalités économiques, inégalités sociales*, „Cahiers français” 2009, 351.

<sup>21</sup> Zob. J. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi, *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Présidence de la République; FRANCE. Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, septembre 2009.

Większość krajów członków UE, kierując się narodowym egoizmem, rozpatruje dziś kwestie budżetowe Unii Europejskiej w kategoriach „saldo netto”. W większości przypadków może to prowadzić do absurdu ekonomicznego. W pełnym rachunku ekonomicznym należy bowiem uwzględnić nie tylko zwrot wpłaconych do unijnej kasy kontrybucji, ale również, a może nawet przede wszystkim, ogólne, w tym pośrednie korzyści czerpane z europejskiej konstrukcji: ekonomiczne, społeczne, środowiskowe czy wręcz bezpieczeństwa wspólnotowego. W okresie głębokiej dekoniunktury gospodarczej w UE budżet europejski powinien być na tyle wysoki, aby mógł spełniać funkcje antycykliczne. Tymczasem większość płatników netto wciąż myśli egoistycznie w kategoriach zwrotu swojej kontrybucji wniesionej do wspólnego budżetu. Takie myślenie przekłada się następnie na sposób budowania i realizacji polityk wspólnotowych, a także na wzajemne relacje pomiędzy państwami członkowskimi.

Solidarność europejska nakazuje dziś zwiększyć budżet na lata 2014-2020 tak, aby w szczególnie trudnym okresie kryzysu finansowego i gospodarczego UE można było w większym stopniu realizować politykę konwergencji, wspierając rozwój społeczny, gospodarczy i terytorialny w regionach najsłabszych gospodarczo.

Nowa kategoria regionów w fazie przejściowej obciąża budżet polityki spójności kosztem regionów realizujących cel „Konwergencja”. Wspieranie relatywnie bogatszych regionów z funduszy przeznaczonych głównie dla biednych regionów wykracza poza główny cel polityki spójności. Powstaje zagrożenie, że regiony słabe gospodarczo nigdy nie będą mogły dojść do średniego poziomu rozwoju UE.

Formuła zintegrowanego rozwoju terytorialnego w odniesieniu do wszystkich funduszy polityki spójności powinna być stosowana nie tylko w przypadku stref miejskich, ale również, a nawet szczególnie, na obszarach wiejskich.

O ile konieczne jest zachowanie spójności projektów finansowanych przez politykę spójności z celami strategii Europa 2020, o tyle nie do przyjęcia jest proponowana przez Komisję Europejską sterowana centralnie koncentracja tematyczna, zwłaszcza w regionach konwergencji. Pozytywny efekt synergii może natomiast przynieść opracowanie wspólnych ram strategicznych dla pięciu europejskich funduszy: EFRR, FSE, Funduszu Spójności, EFRROW i EFMR.

Jest oczywiste, że należy spełniać wspólnotowe wymogi jak najbardziej efektywnego wykorzystywania funduszy polityki spójności, jednakże nie można dopuścić, aby zastosowanie warunkowości *ex ante* stało się przyczynkiem dla nadmiernej ingerencji Komisji Europejskiej w rozwój lokalny oraz zmuszało do nieuzasadnionego rozbudowywania kosztownej i zbędnej biurokracji.

Należy odrzucić propozycję wprowadzenia warunkowości makroekonomicznej, jako antyproduktywnej i całkowicie bezzasadnej w warunkach przyjęcia przez kraje członkowskie UE paktu stabilności i wzrostu oraz nowych zasad europejskiego zarządzania gospodarczego, w tym zasad określonych w pakiecie ustaw zwa-

nym „sześciopakiem” (ang. *six-pack*, fr. *le paquet de six*) przewidującym automatyczne sankcje dla krajów nieprzestrzegających tego paktu.

O ile proponowane przez Komisję stworzenie 5% rezerwy finansowej funduszy strukturalnych w celu rekompensowania skuteczności wydatkowania tych funduszy może wpływać motywująco na podmioty objęte programem, o tyle jednak istnieje obawa, że będzie to wymagało zbędnego rozbudowania administracji tworzącej i przetwarzającej liczne informacje i wskaźniki dla analiz porównawczych. Niewykorzystana rezerwa może być przemieszczona na cele realizowane w regionach silniejszych gospodarczo.

W celu uproszczenia aktualnego systemu zarządzania i kontroli Komisja Europejska proponuje modyfikacje, które w rzeczywistości prowadzą do jego rozbudowania, biurokratyzacji oraz do poszerzenia możliwości interwencji Komisji w lokalny rozwój społeczno-gospodarczy. Jest to odczytywane, jako próba dalszego przejmowania przez administrację unijną suwerenności krajów członkowskich, pod pretekstem doskonalenia i pogłębiania procesu integracji europejskiej w kierunku nakreślonym przez europejski dyrektoriat francusko-niemiecki, niekoniecznie zgodnym z interesami całego społeczeństwa europejskiego.

Mimo pewnej zasadności pogłębiania integracji europejskiej, zwłaszcza w obliczu postępującej globalizacji i płynących z niej zagrożeń, społeczeństwo europejskie nie jest przygotowane na oddanie swej suwerenności nadrzędnym instytucjom europejskim zarządzanym przez kraje dominujące. Polska, ze względu na bogate doświadczenia historyczne, cechuje się w tym względzie szczególną wrażliwością. Stąd też jej suwerenność narodowa nie może być poddawana jakiegokolwiek debacie.

Większość krajów Unii Europejskiej podziela nasze poglądy w tej materii i wyraża zgodę na dalsze pogłębianie integracji europejskiej w kierunku Unii narodów, jednoznacznie sprzeciwiając się Unii federalnej. Polityka spójności ma być narzędziem wyrównywania poziomów rozwoju i wzmacniania partnerstwa krajów członkowskich, z poszanowaniem ich suwerenności w podstawowych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego w ramach Europejskiej Unii narodów.

## Literatura

*Banques: les affolants résultats du scénario catastrophe étudié par Goldman Sachs*, „La Tribune”, 14.10.2011.

Blackstone B. i in., *Europe’s Banker Talks Tough. Draghi Says Continent’s Social Model Is ‘Gone,’ Won’t Backtrack on Austerity*, „The Wall Street Journal, Europe News”, 24.02.2012.

*Budżet UE: Płatnicy netto chcą o 100 mld euro mniej*, „Gazeta Prawna”, 27.01.2012.

Davezies L., *La fracture territoriale contre les facteurs de cohésion: le bras de fer*, [w:] *Inégalités économiques, inégalités sociales*, „Cahiers Francis” 2009, 351.

De Waele J.-M., *La Hongrie est le symbole d’une crise démocratique en Europe*, [twittweb.com/toutel-europe.eu](http://twittweb.com/toutel-europe.eu) (11.01.2012).

- Devedjian P., *François Bayrou est contre l'„European Buy Act” mais pour le National Buy Act*, „Le Monde”, 13.03.2012.
- Godin R., *Hollande veut faire entendre sa voix en Europe*, „La Tribune”, 11.03.2012.
- Héraud J.-A., *Les objectifs politiques européens de compétitivité et de cohésion territoriale sont-ils compatibles?*, Université de Strasbourg: Faculté des sciences économiques et de gestion et Institut des Hautes Etudes Européennes, „Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe”, 2009, N° 20.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Budżet z perspektywy „Europy 2020”*, Bruksela, 29.06.2011, KOM(2011)500.
- Koźmiński A.K., *Szkielety w europejskich szafach*, „Rzeczpospolita”, 16.01.2012.
- Lachèvre C., *Sarkozy appelle l'Europe au patriotisme économique*, „Le Figaro”, 12.03.2012.
- Laurent S., Ricard Ph., *„Buy European Act”, réciprocité; des propositions déjà en gestation à Bruxelles*, „Le Monde”, 12.03.2012.
- Lewandowski *przynajmniej czeka nas zmniejszenie budżetu Unii*, „Gazeta Prawna”, 3.02.2012.
- Public Opinion in the European Union, Standard Eurobarometr 76, December 2011.
- Rapport d'Information N° 226 sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013, fait au nom de la Commission des affaires européennes du SENAT, Session Ordinaire de 2010-2011, Présidence du Sénat, Paris, le 26 janvier 2011.
- Rentowność obligacji, Makronext.pl oraz Bankier.pl.
- Roznoch A., *Konkurencyjność i innowacyjność kluczem rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Doświadczenia Francji*, [w:] K. Heffner (red.), *Programowanie rozwoju regionu. Ład ekonomiczny i środowiskowo-przestrzenny*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Komitet Nauk o pracy i Polityce Społecznej, Komitet Nauk Demograficznych, Samorząd Województwa Opolskiego, Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji Politechniki Opolskiej, Warszawa 2007.
- Roznoch A., *Skoro jesteście tak bogaci, to czemu nie jesteście szczęśliwi? Przyczynek do badań nad procesami trwałego i zrównoważonego rozwoju*, [w:] K. Malik (red.), *Wdrażanie polityki rozwoju regionu. Wybrane programy i projekty*, Politechnika Opolska Wydział Zarządzania, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN – Komisja Regionalnej Polityki Społecznej, Wydawnictwo Naukowe „Akapit”, Kraków 2010.
- Roznoch A., *Szanse zagrożenia dla polskiej prezydencji w Unii Europejskiej w świetle doświadczeń prezydencji francuskiej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, Barometr Regionalny nr 4(26), Zamość 2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Bruksela, 6.10.2011, KOM(2011)611.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Bruksela, 6.10.2011, KOM(2011)610.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, Bruksela, 6.10.2011, KOM(2011)615 wersja ostateczna.



- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1081/2006, Bruksela, 6.10.2011, KOM(2011)607.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006, Bruksela, 28.10.2011, KOM(2011)612.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Bruksela, 6.10.2011, KOM(2011)614 wersja ostateczna.
- Samuel L., Ricard Ph., „Buy European Act”, *réciprocité; des propositions déjà en gestation à Bruxelles*, „Le Monde”, 12.03.2012.
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Pakietu Propozycji Legislacyjnych Komisji Europejskiej dla Polityki Spójności 2014-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 19.01.2012.
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.P., *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Présidence de la République, FRANCE. Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, septembre 2009.
- Szułdrzyński M., Stróżyk J., *Tusk zgodził się nie tylko na pakt*, „Rzeczpospolita”, 16.03.2012.
- Viktor Orban vs Union européenne: le match se joue aussi dans la rue*, AFP, „La Tribune”, 16.03.2012.

## **BASIC PROBLEMS OF COHESION POLICY IN THE EUROPEAN UNION AFTER 2013**

**Summary:** European Cohesion Policy, in addition to the Common Agricultural Policy, is the most important Community policy for Poland and for all new EU members. It is designed to equalize disparities between different regions and reduce the gap in socio-economic development, which separates these countries from economically more developed countries of the European Union. In the period of European financial and economic crisis, this policy is particularly important for the further development of the whole European Union. The author undertook an analysis of opportunities for the development of cohesion policy after 2013. The paper consists of two parts. The first part presents the threats to the cohesion policy in the context of European financial and economic crisis, while the second discusses the opportunities and barriers to its implementation in the context of the proposals of cohesive package and the multiannual financial framework of the European Union for 2014-2020. The conclusions of the presented analysis are addressed to the economic and political decision-makers in Poland and in the European Union.

**Keywords:** cohesion policy, European crisis, EU budget, legislative package.