

PRACE NAUKOWE

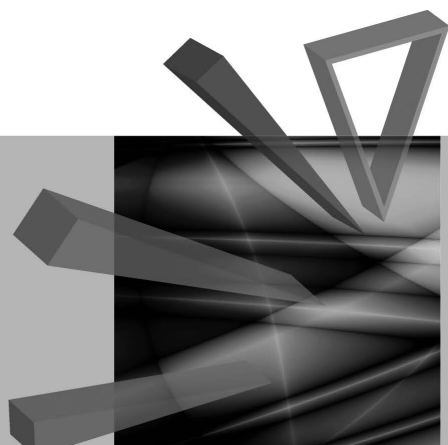
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

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, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

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

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

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

Summaries

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

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

Artur Szmaciarski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ROLA POLITYKI SPÓJNOŚCI W REALIZACJI STRATEGII EUROPA 2020

Streszczenie: W odpowiedzi na kryzys końca pierwszego 10-lecia XXI wieku i jego dotkliwe skutki dla gospodarek unijnych Komisja Europejska stworzyła strategię Europa 2020. Ma ona z powrotem wprowadzić UE na ścieżkę rozwoju, inteligentnego, zrównoważonego, sprzyjającego włączeniu społecznemu. Jaka rolę w realizacji ambitnych celów strategii obejmie polityka spójności, jedna z najważniejszych unijnych polityk? Jak będzie wyglądała polityka spójności po 2014 r.? W związku z wysokim stopniem formalizacji w obszarze wspólnotowych instytucji i udziałem w debacie 27 państw wypracowanie kompromisu wydaje się żmudne i bardzo odległe. Dodatkowym utrudnieniem będzie kryzys zadłużeniowy, który zaczyna docierać do kolejnych po Grecji krajów Unii. Już niedługo zdecyduje się, jak polityka spójności będzie realizować cele strategii Europa 2020 i czy uda się je osiągnąć.

Słowa kluczowe: polityka spójności, budżet, Europa 2020, Komisja Europejska, państwa członkowskie.

1. Wstęp

Europa przeżywa obecnie trudne chwile. Jeszcze nie minęło echo kryzysu lat 2007-2008, a na horyzoncie pojawiło się nowe zagrożenie – ogromne zadłużenie państw eurogrupy. Poza działaniami doraźnymi, polegającymi na pomocy niewypłacalnym krajom, potrzebne stały się regulacje wspólnotowe, które zapobiegą takim sytuacjom i wzmocnią współpracę na poziomie całej Unii. Jednym z działań, które są w stanie przyczynić się do długookresowego rozwoju w UE, jest poprawienie funkcjonowania jednolitego rynku¹.

W tym kontekście ważne wydaje się dalsze niwelowanie różnic pomiędzy regionami, wspieranie konkurencyjności, innowacyjności, tworzenie nowych miejsc pracy, kształcenie wykwalifikowanych kadr czy rozwój infrastruktury. Dużą rolę odgrywa w tym polityka spójności. Nad jej nowym kształtem trwają już od dawna

¹ M. Monti, *20 pytań do... Mario Montiego*, „Forbes”, grudzień 2011, s. 38.

rozmaite debaty. Wydaje się jednak, że jesteśmy coraz bliżej poznania ostatecznego kształtu polityki spójności 2014-2020.

W roku 2010 Komisja Europejska przygotowała dokument Europa 2020. Wyznaczono w nim wiele strategicznych celów stojących przed UE. W związku z tym, że jest to dokument strategiczny przyjęty przez Radę Europejską², do jego założeń dostosowane powinny być polityki europejskie.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie roli, jaką odgrywać będzie polityka spójności 2014-2020 w dochodzeniu do celów strategii Europa 2020. Ostateczny jej kształt poznamy w 2013 r., ale już teraz, wczytując się w komunikaty KE i analizując ustalenia szczytów europejskich, można wywnioskować, jakie będą jej podstawowe założenia i jaka część budżetu zostanie dla niej zarezerwowana. W artykule podjęto próbę przybliżenia zagadnień związanych ze strategią Europa 2020, polityką spójności i budżetem UE na lata 2014-2020. Wśród literatury wykorzystanej w poniższym tekście znajdują się przede wszystkim dokumenty instytucji europejskich, uzyskane ze stron m.in. Komisji Europejskiej czy zbioru dokumentów UE: eur-lex.europa.eu.

2. Unijna strategia Europa 2020

Europa 2020³ to dokument przygotowany przez Komisję Europejską, a w czerwcu 2010 r. przyjęty przez Radę Europejską. W jego powstanie szczególnie zaangażował się José Manuel Barroso, przewodniczący Komisji, którego autorstwa są też słowa wstępu. Czytając przedmowę, można wyciągnąć wniosek, że celem nadrzędnym komunikatu jest mobilizacja Unii Europejskiej, państw wchodzących w jej skład, do pracy na rzecz rozwoju. Według przewodniczącego KE „Kryzys był dzwonkiem alarmowym [...]” i aby Europa nie straciła na znaczeniu na arenie międzynarodowej, należy w krótkim terminie wyjść z kryzysu, a następnie podjąć stanowcze i ambitne działania umożliwiające powrót na ścieżkę wzrostu.

Cele na rok 2020, nakreślone przez szefa Komisji, obejmują takie obszary, jak zatrudnienie, badania i innowacje, zmiany klimatu i energia, edukacja oraz walka z ubóstwem. Z każdym powiązane są projekty, dzięki którym mają zostać osiągnięte poszczególne założenia, również za pomocą narzędzi „w postaci nowych metod zarządzania finansami, wspartych rynkiem wewnętrznym”, budżetu, wymiany handlowej i zewnętrznej polityki gospodarczej oraz trwałych zasad unii gospodarczej i walutowej. Na koniec przedmowy José Manuel Barroso zwraca się do przywódców i instytucji europejskich. Warunkuje powodzenie Wspólnoty ich zaangażowaniem i współpracą oraz koordynacją działań.

² Konkluzje EUCO 13/10, Rada Europejska, Bruksela, 17.06.2010.

³ *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, 3.03.2010.

2.1. Inteligentny i zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu

Strategia Europa 2020 to nowy program społeczno-gospodarczy zastępujący niepasującą już do dzisiejszych realiów Strategię Lizbońską⁴, której celem głównym było uczynienie z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie. Obecny dokument Komisji Europejskiej nakreśla konkretną wizję dla UE i przedstawia kroki w kierunku jej realizacji. Aby jeszcze lepiej dostosować ją do sytuacji w danym regionie, zaplanowano konsultacje z rządami państw – członków Unii w celu jej przełożenia na warunki krajowe. Podstawą tworzącą nową strategię stały się trzy priorytety:

- rozwój inteligentny – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Wszystkie priorytety wzajemnie się wiążą, tworząc jedną całość; przedstawiają, według Komisji, wizję Europy XXI wieku. Przekładając je na konkretne propozycje, KE nakreśliła nadrzędne cele, które powinny zostać osiągnięte do roku 2020, aby Unia wróciła do rywalizacji wśród potęg gospodarczych świata. Są to:

- zwiększenie zatrudnienia w przedziale wiekowym 20-64 lata co najmniej do 75%;
- utrzymanie wielkości inwestycji na badania i rozwój na poziomie 3% PKB UE;
- osiągnięcie celów „20/20/20” w obszarze klimatu i energii (w miarę możliwości ograniczenie emisji dwutlenku węgla o 30%);
- obniżenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę do 10% i zwiększenie do 2020 r. odsetka osób w wieku 30-34 lata z wyższym wykształceniem do 40%;
- zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o ponad 20 mln.

Już po pierwszym zapoznaniu się z listą celów, które zaproponowała Komisja Europejska, można odnieść wrażenie, że wzajemnie się one uzupełniają, np. zwiększenie zatrudnienia z pewnością ograniczy liczbę osób zagrożonych ubóstwem, obniżenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę wpłynie na zwiększenie zatrudnienia. Istotne z punktu widzenia kontroli postępów i porównań jest to, że cele są mierzalne i stosunkowo łatwe do przedstawienia w postaci liczbowej. Z jednej strony będą one przekładane na cele krajowe, tak aby każdy kraj mógł kontrolować swoje postępy w ich realizacji, z drugiej zaś staną się wspólnymi celami realizowanymi poprzez działania zarówno na szczeblu poszczególnych członków Wspólnoty, jak i przez Unię Europejską⁵.

⁴ Nowa strategia jest rozwinięciem Strategii z Lizbony.

⁵ Strony Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_pl.htm.

Aby jednak tak ambitne cele zostały osiągnięte, potrzebna jest również ścieżka dojścia i międzynarodowa współpraca. W związku z tym opracowano siedem projektów głównych, mających pomóc w realizacji założeń Komisji Europejskiej, które wpisują się w trzy priorytety.

Inteligentny rozwój polega na wykorzystaniu wiedzy i innowacji na ścieżce rozwoju gospodarczego. W tym celu należy rozwijać naukę, szkolnictwo oraz wspomagać transfer innowacji na obszarze UE. Niezbędne jest również pobudzanie innowacyjności i wspieranie nowych idei w drodze do ich realizacji. Powinno się to przekładać na powstawanie nowych miejsc pracy i rozwiązywanie problemów społecznych. W tym celu powstały projekty: „Unia innowacji”, „Młodzież w drodze”, „Europejska agenda cyfrowa”.

Zrównoważony rozwój to zrównoważona i konkurencyjna gospodarka, efektywnie korzystająca z zasobów, która wykorzystuje nowoczesne i przyjazne środowisku technologie produkcji. Ważne jest tutaj zdanie użyte w komunikacie: „Powinniśmy także dążyć do niezależnienia wzrostu od wykorzystania energii...”. W ramach tego priorytetu stworzono programy: „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”.

Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu skupia się na stworzeniu warunków do wzrostu poziomu zatrudnienia, podwyższania kwalifikacji pracowników oraz modernizacji rynków pracy, a co za tym idzie, również do walki z ubóstwem. Projekty w ramach tego priorytetu to: „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” oraz „Europejski program walki z ubóstwem”.

Strategia Europa 2020 wykonywana będzie w dwóch płaszczyznach. Z jednej strony mamy priorytety i wytyczne na poziomie całej UE, z drugiej funkcjonować będą sprawozdania państw członkowskich, które pomogą przy opracowywaniu indywidualnych celów i strategii dochodzenia do nich. Poszczególni członkowie Unii otrzymają również zalecenia, wynikające z rezultatów ich działań, do których będą musieli się dostosować i wprowadzać je w życie. W razie niewywiązywania się państw z obowiązków Wspólnota będzie je dyscyplinować, m.in. wystosowując ostrzeżenia. Jesienią 2010 r. odbyły się pierwsze prace z udziałem Komisji Europejskiej nad opracowaniem celów krajowych na podstawie wytycznych strategii. Możliwość indywidualnego określenia ambicji państw jest w tym wypadku nie do przecenienia. Zapewnia ona wewnętrzną odpowiedzialność za wyznaczone cele oraz bliższe utożsamianie się w dążeniu do ich realizacji⁶. Niektóre państwa wyznaczyły swoje cele w przedziałach, inne zaś cele minimalne.

Według wstępnych szacunków na podstawie celów postawionych przez poszczególnych członków UE trudno będzie osiągnąć założenia Komisji Europejskiej. Jest jednak jeszcze zbyt wcześnie, by wyciągać daleko idące wnioski, ale

⁶ *Roczne sprawozdanie gospodarcze. Załącznik I: Sprawozdanie z postępu prac dotyczących strategii „Europa 2020”, Komisja Europejska, Bruksela, 12.01.2011.*

z pewnością pozostaje jeszcze dużo pracy w tym obszarze. W wypracowaniu wyższych celów krajowych pomocny może okazać się budżet unijny, który odpowiednio ukierunkowany mógłby wspierać konkretne obszary.

2.2. Polityka spójności i budżet unijny w strategii Europa 2020

Osiągnięcie celów strategii będzie wymagać wykorzystania przez Unię wszystkich dostępnych narzędzi polityki ekonomicznej – od legislacji po instrumenty finansowe. W dokumencie KE przewidziano wzmocnienie takich obszarów, jak jednolity rynek, budżet czy wspólna zewnętrzna polityka gospodarcza. Tu można szukać słabych punktów, które należałoby wyeliminować, aby możliwe było osiągnięcie zamierzonych celów strategii.

Oprócz jednolitego rynku bardzo ważnym elementem rozwoju Unii Europejskiej pozostaje kwestia spójności gospodarczej, społecznej oraz terytorialnej. Poza celem samym w sobie, polityka spójności wraz z funduszami strukturalnymi odgrywa również rolę nie do przecenienia w kształtowaniu inteligentnego, zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

W związku z kryzysem gospodarczym spadły możliwości finansowania przez rządy i przedsiębiorstwa innowacyjnych projektów. Komisja zaczęła szukać nowych sposobów, aby z jednej strony jak najefektywniej wspierać inwestycje, a z drugiej zapewnić jak największe bezpieczeństwo rynków finansowych. Jednym z pomysłów jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) oraz wykorzystanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego.

Potężnym narzędziem w realizacji celów strategii Europa 2020 jest bez wątpienia budżet unijny. W warunkach prawidłowo rozlokowanych środków może on stanowić silny bodziec rozwojowy i wspierać tworzone przez UE projekty. Zadania, które stawia sobie Komisja Europejska przy tworzeniu nowych ram finansowych, to:

- zwiększenie efektywności i skuteczności budżetu poprzez lepsze dopasowanie wydatków do celów strategii Europa 2020;
- znalezienie nowych instrumentów finansowych m.in. we współpracy z EBI, EFI i sektorem prywatnym, aby zaspokoić potrzeby finansowe przedsiębiorstw, przede wszystkim tych innowacyjnych i szybko rozwijających się;
- urzeczywistnienie europejskiego rynku kapitału *venture*, aby ułatwić przedsiębiorstwom bezpośredni dostęp do rynków kapitałowych.

Wieloletnie ramy finansowe są instrumentem, który prawidłowo skonstruowany może pomóc w realizacji strategii Europa 2020. Ważna jest tu nie tyle wysokość finansowania, ile odpowiednie zaprogramowanie środków. Tutaj do gry wchodzi między innymi fundusze europejskie. Aby zwiększyć ich efektywność, należy odpowiednio dopasować kierunki wydatkowania (pomiędzy funduszami strukturalnymi, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, ramowym programem badawczym

oraz programem ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacji), kryteria ich przyznawania i przeznaczenie.

3. Polityka spójności i jej osiągnięcia

W budżetach unijnych do 2013 r. zawsze ważne miejsce zajmowała polityka spójności. Jest ona jedną z bardziej widocznych polityk Unii Europejskiej. Korzystają z niej wszystkie kraje UE poprzez: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności oraz Europejski Fundusz Społeczny. Wśród celów polityki spójności znajduje się:

- niwelowanie różnic gospodarczych,
- wzrost konkurencyjności i różnorodności gospodarek regionalnych,
- wspieranie wzrostu gospodarczego i tworzenie miejsc pracy.

Największa część unijnych środków wykorzystywanych przez politykę spójności przeznaczana jest na infrastrukturę, środowisko naturalne, wspieranie przedsiębiorczości oraz na szkolenia⁷. Coraz większe znaczenie przypisuje się również inwestycjom w odnawialne źródła energii, wydajność energetyczną oraz w badania i działalność innowacyjną. Zgodnie z danymi Komisji Europejskiej w latach 2000-2006 wśród osiągnięć polityki spójności można wymienić:

- zbudowanie lub zmodernizowanie 8400 km linii kolejowych,
- zbudowanie lub zmodernizowanie 5100 km dróg,
- zapewnienie dostępu do wody pitnej kolejnym 20 mln osób,
- przeprowadzenie szkoleń dla 10 mln ludzi rocznie,
- utworzenie 1 mln miejsc pracy,
- wzrost PKB na mieszkańca w nowych państwach członkowskich o 5%⁸.

W ramach finansowych na lata 2007–2013 na politykę spójności przeznaczono 1/3 budżetu, czyli 344 mld euro⁹. Jest to ogromna kwota, która odzwierciedla ogrom zadań stojących przed Wspólnotą. Ocena realizacji zadań zostanie przeprowadzona po zakończeniu okresu, lecz już dzisiaj obserwujemy pozytywny wpływ środków unijnych na rozwój gospodarek państw członkowskich. Na przykładzie Polski można zaobserwować udział polityki spójności m.in. w rozwoju infrastruktury drogowej czy rozwoju i wzroście konkurencyjności przedsiębiorstw.

⁷ Strony Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/impact/index_pl.htm.

⁸ Strony KE: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/presentation_final_pl.pdf.

⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności.

4. Polityka spójności a strategia Europa 2020

W listopadzie 2010 r. zaprezentowano 5. Raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Wskazano w nim konieczne zmiany i przedstawiono pierwsze wnioski dotyczące perspektywy finansowej 2014-2020. W swoim komunikacie¹⁰, jeszcze w 2010 r., KE przedstawiła wnioski z Raportu. Podkreślone zostały osiągnięcia polityki, takie jak powstanie nowych miejsc pracy, wzmocnienie kapitału ludzkiego, rozwój infrastruktury czy poprawa ochrony środowiska. Najwięcej miejsca poświęcono jednak problemom oraz wyzwaniom stojącym przed polityką spójności. Jednoznacznie zaznaczona została potrzeba ambitnej reformy i zwiększenia efektywności wydatkowanych środków.

Na podstawie 5. Raportu 6 października 2011 r. Komisja Europejska przyjęła wnioski ustawodawcze dotyczące polityki spójności na lata 2014-2020. Nadrzędnym celem stała się realizacja strategii Europa 2020 w obszarze inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu. Na nową politykę spójności KE planuje przeznaczyć 376 mld euro. Jej ostateczny kształt poznamy najprawdopodobniej w 2013 r., ale już teraz wiele jej założeń jest znanych.

Jedną z najważniejszych zmian, zaczerpniętych bezpośrednio ze strategii Europa 2020, jest zwiększenie spójności wykorzystywania dostępnych funduszy unijnych. W przyznawaniu funduszy będą funkcjonować trzy ogniwa: wspólne ramy strategiczne, umowa o współpracy i programy operacyjne. Powstanie zatem kompleksowa strategia inwestycyjna, a krajowe programy reform zostaną uzgodnione z Komisją Europejską. Pomiędzy różnymi funduszami ma zaistnieć koordynacja działań, która powinna doprowadzić do inteligentniejszego korzystania ze środków. Aby zwiększyć sprawność całego systemu, postanowiono wzmocnić administrację. Wyeliminować biurokratyczne przeszkody i uprościć legislację. Do ewaluacji postępów posłużą mają znane ze strategii cele i wskaźniki dopracowane z każdym państwem z osobna, co również pomoże w stosowaniu zachęt, wydawaniu zaleceń czy przekazywaniu ostrzeżeń.

W obszarze polityki spójności propozycje Komisji Europejskiej odzwierciedlają požądane przez państwa członkowskie kierunki zmian. Wśród nich znajduje się powiązanie polityki spójności ze strategią Europa 2020, zwiększenie środków dla Europejskiej Współpracy Terytorialnej, wzmocnienie rozwoju obszarów miejskich jako katalizatorów rozwoju w regionie oraz uzyskanie większej integralności funduszy polityki spójności. Wszystkie te działania mają na celu podniesienie efektywności polityki spójności i wzmocnienie jej oddziaływania.

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności, Komisja Europejska, Bruksela, COM(2010) 642/3.

Wsparcie dla rozwoju miast miałyby między innymi polegać na zobligowaniu państw członkowskich do przeznaczenia minimum 5% środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z poziomu krajowego na rozwój obszarów miejskich. Ponadto działania miałyby być realizowane za pomocą zintegrowanych programów inwestycyjnych finansowanych zarówno z EFRR, jak i Europejskiego Funduszu Społecznego. Nowe propozycje dotyczą też podziałów administracyjnych. Podczas przyznawania funduszy straciłyby one na znaczeniu, a w zamian powstałoby pojęcie obszaru funkcjonalnego. Byłoby to terytorium powiązane procesami gospodarczymi, społecznymi czy przyrodniczymi. Obecnie podział administracyjny jest kluczowym kryterium podczas przyznawania środków, ale nie zawsze jest on skuteczny.

Aby osiągać lepsze rezultaty, KE planuje również wprowadzić narzędzia, takie jak kontrakty partnerskie, wspólne ramy strategiczne czy koncentracja na określonej liczbie celów. W przyznawaniu funduszy miałyby również zaistnieć element warunkowości, dzięki czemu wzrosłaby ich skuteczność. W tym samym celu może powstać też inne narzędzie mobilizujące państwa członkowskie. W nowej polityce spójności znalazłaby się wynosząca 5% rezerwa, która byłaby nagrodą za dobre zarządzanie środkami unijnymi. Jej wartość sięgałaby prawie 19 mld euro¹¹.

Wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego całkowicie zgadza się z założeniami strategii Europa 2020. W ramach EFS fundusze przeznaczone będą na:

- promowanie zatrudnienia i wsparcie mobilności siły roboczej,
- inwestowanie w edukację, poszerzanie umiejętności i ustawiczne kształcenie;
- promowanie integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa,
- zwiększanie możliwości instytucjonalnych i efektywności administracji publicznej.

W ramach EFS budżet integracji społecznej będzie wynosił 20% środków. Większy nacisk zostanie położony na zwalczanie bezrobocia wśród młodych oraz większe wsparcie dostaną działania na rzecz równości płci i przeciwdziałania dyskryminacji.

Fundusz spójności, tak jak do tej pory, przyznawany będzie regionom o DNB na mieszkańca poniżej 90% średniej unijnej. Działania, które obejmie, to:

- dostosowanie do zmian klimatycznych i zapobieganie ryzyku,
- gospodarka wodno-kanalizacyjna,
- gospodarka niskoemisyjna,
- środowisko na obszarach miejskich,
- bioróżnorodność,
- transeuropejskie sieci transportowe i niskoemisyjny transport¹².

Powstało nowe pojęcie regionów przejściowych, które zastąpią dotychczasowy system podziału. Uzyskałyby one dostęp do określonego odsetka dotychczasowych

¹¹ <http://www.kujawsko-pomorskie.pl/planowanie/downloads/pstrateg/FRR/2.pdf>.

¹² Polityka spójności UE na lata 2014-2020, Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/presentation_final_pl.pdf.

funduszy. Rozwiązanie to powstało, aby nie odcinać całkowicie „rozwiniętych” już regionów od dotacji i nie narażać ich tym samym na gwałtowny odpływ środków.

Pakiet rozporządzeń dla polityki spójności został opublikowany w październiku 2011 r. i tym samym rozpoczął się etap negocjacji. Prezydencja irlandzka przejęła z początkiem 2013 r. po Cyprze trudne zadanie koordynacji całego procesu¹³. Ostatni kształt nowej polityki spójności zostanie prawdopodobnie wypracowany właśnie w 2013 r.

5. Podsumowanie

Strategia Europa 2020 stawia przed Unią Europejską wiele wyzwań. Dokument ten tworzy wizję Starego Kontynentu jako konkurencyjnej, nowoczesnej i przyjaznej społeczeństwu gospodarki. Jest on również odpowiedzią na kryzys przełomu 2007/2008 roku, a właściwie próbą wyjścia z niego i powrotu na ścieżkę wzrostu. Aby możliwe było osiągnięcie celów strategii, potrzebne jest efektywne wykorzystanie narzędzi oddziaływania na gospodarkę przez UE. Do najważniejszych należy budżet, a w nim polityka spójności. Bez wątplenia w zależności od jej kształtu będzie ona przybliżać Wspólnotę do celów strategii Europa 2020 lub rozwieje marzenia szefa KE José Manuela Barroso. Debata cały czas trwa, a jej finał powinien mieć miejsce w roku 2013. Dotychczasowe ustalenia mogą napawać optymizmem i pozwalają optymistycznie patrzeć w przyszłość.

W artykule zostały przedstawione najważniejsze zmiany, które mają nastąpić w kolejnych ramach finansowych. Pewne jest, że będą one wypracowywane z uwzględnieniem strategicznego dokumentu, jakim jest komunikat Europa 2020. Nie brakuje jednak zagrożeń, takich jak wiszący nad eurogrupą, co za tym idzie – nad całą Europą, kryzys zadłużenia. Czy nie zmieni on spojrzenia państw członkowskich na unijny budżet? Miejmy nadzieję, że debata nad polityką spójności będzie dalej szła w kierunku realizacji strategii Europa 2020.

Literatura

Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela, 3.03.2010.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności, Komisja Europejska, Bruksela, COM(2010) 642/3.

Konkluzje EUCO 13/10, Rada Europejska, Bruksela, 17.06.2010.

Monti M., *20 pytań do... Mario Montiego*, „Forbes” 2011, nr 12.

¹³ http://finanse.wnp.pl/pe-liczy-na-prezydencje-irlandii-ws-budzetu-ue,187778_1_0_0.html.

Roczne sprawozdanie gospodarcze. Załącznik I: Sprawozdanie z postępu prac dotyczących strategii „Europa 2020”, Komisja Europejska, Bruksela, 12.01.2011.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności, Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Bruksela, COM(2010) 642/3.

Źródła internetowe

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/lewandowski/headlines/index_pl.htm.

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/lewandowski/index_pl.htm.

http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm.

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/1_pl_annexe_part1.pdf.

http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index_pl.htm.

http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_pl.htm.

http://ec.europa.eu/europe2020/tools/flagship-initiatives/index_pl.htm.

http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/annual_growth_survey_2011/index_pl.htm.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/99&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/799&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=fr>.

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/detail_pl.cfm?id=52&lang=pl.

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/index_pl.htm.

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/eu2020_pl.htm.

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/impact/index_pl.htm.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/presentation_final_pl.pdf.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0553:pl:NOT>.

http://finanse.wnp.pl/polski-pomysl-w-budzenie-unii-na-lata-2014-2020,151369_1_0_0.html.

<http://www.cpe.gov.pl/pliki/905-wyklad-otwarty-29.pdf>.

<http://www.danuta-hubner.pl/news-281-profesor-danuta-hubner-w-sejmowej-komisji-do-spraw-unii-europejskiej-o-przyszlosc-polityki-spojnosci-po-2013-roku..html>.

<http://www.euractiv.pl/prezydencja/artykul/instrumenty-rozwoju-w-polityce-spojnosci-po-2013-r-003045>.

<http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/budzet-ue-na-lata-2014-20-ponad-970-mln-euro,16676,2>.

<http://www.kujawsko-pomorskie.pl/planowanie/downloads/pstrateg/FRR/2.pdf>.

<http://www.nauka.gov.pl/ministerstwo/wspolpraca-polska-ue/inicjatywy-na-szczeblu-unijnym-w-obszarze-badan-naukowych/strategia-ue-2020>.

<http://www.urbanistyka.info/content/pierwsze-ramy-prawne-dla-polityki-sp%C3%B3jno%C5%9Bci-po-2013-r>.

http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,9964948,Bienkowska_dzieki_polityce_spojnosci_UE_rozwija_sie.html.

http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,10361170,UE__376_mld_euro_na_realizacje_polityki_spojnosci.html.

THE ROLE OF COHESION POLICY IN THE REALIZATION OF EUROPE 2020 STRATEGY

Summary: In response to the crisis of the end of the first decade of the 21st century and its severe consequences for the economies of the EU, the European Commission has developed

Europe 2020 strategy. It is to get back the EU on the path of development which is smart, sustainable and conducive to social inclusion. What role in achieving the ambitious objectives of the strategy will the cohesion policy cover, one of the most important EU policies? How will cohesion policy look like after 2014? In connection with a high degree of formalization in the area of the Community institutions and the participation in the debate of 27 countries a compromise seems to be slow and very distant. An additional complication will be the debt crisis, which begins to reach other, after Greece, countries of the Union. "Tomorrow" it will be decided how the cohesion policy will pursue the objectives of Europe 2020 strategy and if that objectives can be achieved.

Keywords: cohesion policy, budget, Europe 2020, European Commission, member states.