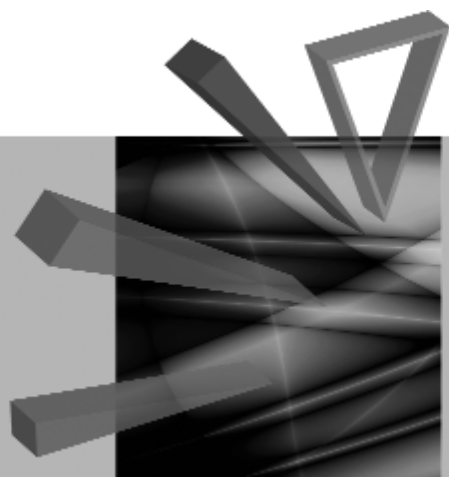


# Kształtowanie się nowej przestrzeni w gospodarce globalnej



Redaktorzy naukowi  
**Stanisław Korenik**  
**Marek Łyszczak**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2011

Senacka Komisja Wydawnicza

*Zdzisław Pisz (przewodniczący),  
Andrzej Bąk, Krzysztof Jajuga, Andrzej Matysiak, Waldemar Podgórski,  
Mieczysław Przybyła, Aniela Styś, Stanisław Urban*

Recenzent

*Tadeusz Kudlacz*

Redakcja wydawnicza

*Barbara Majewska, Rafał Galos*

Redakcja techniczna i korekta

*Barbara Łopusiewicz*

Łamanie

*Beata Mazur*

Projekt okładki

*Beata Dębska*

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2011

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-150-8**

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	9
<b>Krystyna Brzozowska</b> , Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce .....	11
<b>Jacek Chądryński</b> , Łódź, Łódzkie, Polska – czynniki rozwoju sektora MSP w ocenie studentów kierunku gospodarka przestrzenna UŁ .....	24
<b>Niki Derlukiewicz</b> , Wybrane przedsięwzięcia wspierające innowacyjność re- alizowane w Unii Europejskiej w kontekście budowania gospodarki opar- tej na wiedzy .....	33
<b>Dariusz Głuszczuk</b> , Krajowy Fundusz Kapitałowy jako źródło finansowania regionalnych procesów innowacyjnych w dobie gospodarki globalnej ...	42
<b>Piotr Hajduga</b> , Międzynarodowe uwarunkowania prawne udzielania pomo- cy publicznej w Polsce – przypadek specjalnych stref ekonomicznych ...	51
<b>Krzysztof Kolany</b> , <b>Bogusław Póltorak</b> , Ewolucja roli bazylejskich norm nadzorczych w architekturze systemu finansowego .....	64
<b>Dorota Korenik</b> , Rola banku w kształtowaniu ładu społeczno-gospodarczego regionu .....	74
<b>Stanisław Korenik</b> , Kontrakt regionalny w Polsce jako źródło finansowania polityki regionalnej – ujęcie retrospektywne .....	88
<b>Andrzej Łuczyszyn</b> , Integracja europejska w warunkach niestabilności finan- sowej – elementy wybrane .....	98
<b>Anna Mempel-Śnieżyk</b> , Problematyka rozwoju lokalnego – kwestie interpre- tacyjne .....	110
<b>Katarzyna Miszczak</b> , Procesy globalizacji i internacjonalizacji we współ- czesnej gospodarce ze szczególnym uwzględnieniem sektora przedsię- biorstw .....	118
<b>Oğuz Özbek</b> , Rethinking of regional development strategies in Turkey for pre-disaster planning .....	126
<b>Małgorzata Rogowska</b> , Procesy wzajemnego uczenia się jako istotny czyn- nik rozwoju regionów w globalizującej się gospodarce .....	133
<b>Dorota Rynio</b> , Kształtowanie się nowej przestrzeni pod wpływem procesów migracyjnych na przykładzie Polski .....	139
<b>Miloslav Sasek</b> , Rozwój migracji ludności w Czechach po 1989 roku .....	149
<b>Ümmügülsüm Ter</b> , Relationship between cultural heritage tourism and sus- tainability: case of Konya, Turkey .....	160
<b>Kadriye (Deniz) Topçu</b> , <b>Mehmet Topçu</b> , The effects of new consumption spaces to their environs in the process of constituting urban value .....	171

<b>Mehmet Topçu, Kadriye (Deniz) Topçu</b> , An evaluation on changing shop values by the effects of pedestrianisation . . . . .	179
<b>Kinga Wasilewska</b> , Polska przestrzeń bezpieczeństwa wobec narastających zagrożeń . . . . .	187
<b>Malwina Wrotniak</b> , Obecność banków w projektach realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego . . . . .	198
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak</b> , Przeobrażenia struktury gospodarczo-przestrzennej województwa dolnośląskiego w latach 2007-2009 . . . . .	205

## Summaries

<b>Krystyna Brzozowska</b> , Public-Private Partnership in Poland . . . . .	23
<b>Jacek Chądzyński</b> , Łódź, Łódź voivodeship, Poland – factors of SME sector development as a result of evaluation by students of Spatial Economy subject at University of Łódź . . . . .	32
<b>Niki Derlukiewicz</b> , Selected actions supporting innovation taken in the European Union in the context of building knowledge based economy . . . . .	41
<b>Dariusz Głuszczyk</b> , The National Capital Fund as a source of financing of regional innovation processes in an era of global economy . . . . .	50
<b>Piotr Hajduga</b> , International law criteria of allocation of state aid in Poland – the case of special economic zones . . . . .	63
<b>Krzysztof Kolany, Bogusław Półtorak</b> , Evolution of role of the Basel's regulations in the architecture of financial system . . . . .	73
<b>Dorota Korenik</b> , The role of bank in shaping the socio-economic order of a region . . . . .	87
<b>Stanisław Korenik</b> , Regional contract in Poland as a source of regional policy financing – retrospective perspective . . . . .	97
<b>Andrzej Łuczyszyn</b> , European integration in the conditions of financial instability – selected items . . . . .	109
<b>Anna Mempel-Śnieżyk</b> , Problems of local development – issues of interpretation . . . . .	117
<b>Katarzyna Miszczak</b> , Processes of globalization and internationalization in modern economy with special attention paid to enterprises sector . . . . .	125
<b>Oğuz Özbek</b> , Strategie rozwoju regionalnego w Turcji w aspekcie planowania systemu ostrzegania przed katastrofami . . . . .	132
<b>Małgorzata Rogowska</b> , The processes of interactive learning as a important factor of regions development in globalizing economy . . . . .	138
<b>Dorota Rynio</b> , Shaping new space under influence of migration processes on the example of Poland . . . . .	148
<b>Miloslav Sasek</b> , Development of population migration in the Czech Republic after 1989 . . . . .	159

---

<b>Ümmügülsüm Ter</b> , Związek pomiędzy turystyką kulturalną a stabilnością rozwoju: przypadek miasta Konya, Turcja .....	170
<b>Kadriye (Deniz) Topçu, Mehmet Topçu</b> , Efekty nowych przestrzeni konsumpcji w procesie tworzenia wartości miejskiej .....	178
<b>Mehmet Topçu, Kadriye (Deniz) Topçu</b> , Ocena zmieniających się wartości sklepu w wyniku efektów przepływów pieszych .....	186
<b>Kinga Wasilewska</b> , Polish security space in the face of increasing danger ...	197
<b>Malwina Wrotniak</b> , Participation of banks in public-private partnership projects .....	204
<b>Alicja Zakrzewska-Póltorak</b> , Transformation of economic and spatial structure of Lower Silesian voivodeship in years 2007-2009 .....	214

**Andrzej Łuczyszyn**

Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu

---

## **INTEGRACJA EUROPEJSKA W WARUNKACH NIESTABILNOŚCI FINANSOWEJ – ELEMENTY WYBRANE**

---

**Streszczenie:** Procesy integracji europejskiej nabierają coraz większego tempa. Jest to konsekwencją oddziaływania wielu czynników, których rola w kształtowaniu priorytetów gospodarczych Unii Europejskiej nieprzerwanie wzrasta. Funkcjonowanie w ramach zintegrowanej całości wymaga wysokiego stopnia elastyczności w działaniach na rzecz integracji, a zarazem formułowania nowych celów geopolitycznych, które pozwolą w przyszłości wzmocnić pozycję w układzie globalnym. W warunkach postępujących procesów decentralizacji i subsydiarności zmienia się rola władz publicznych w pobudzaniu gospodarek krajów wspólnotowych.

**Słowa kluczowe:** integracja gospodarcza, polityka regionalna, kryzys finansowy.

### **1. Wstęp**

We współczesnym świecie widoczne są dynamiczne tendencje do coraz większej współzależności poszczególnych krajów, które zacieśniają wzajemne więzi ekonomiczne, intensyfikując między innymi wymianę handlową, w związku z czym tworzy się układ wzajemnych powiązań społeczno-gospodarczych między gospodarkami narodowymi i ugrupowaniami integracyjnymi. Szczególnego znaczenia zatem w gospodarce światowej nabiera integracja europejska, której idea opiera się na integracji regionalnej.

Siły napędowe rozwoju integracji regionalnej mają źródła zarówno w procesie pogłębiania współzależności gospodarczej i politycznej państw członkowskich Unii, jak i w ogólnych tendencjach rozwojowych gospodarki światowej, znajdujących swój najgłębszy wyraz w postępującej internacjonalizacji życia gospodarczego. Można powiedzieć, że na proces integracyjny w Unii Europejskiej oddziałuje wiele czynników, które także w następnych latach nie stracą na znaczeniu, nawet jeśli ich treść w miarę upływu czasu zmieni się w istotny sposób. Obecnie większość państw członkowskich UE bardzo absorbują takie problemy, jak: bezrobocie, inflacja, niwelowanie regionalnych dysproporcji rozwoju i inne równie ważne kwestie natury gospodarczej i społecznej, rola Wspólnoty zaś w rozwiązywaniu tych dylematów jest wciąż niewystarczająca. Przy czym rezygnacja państw członkowskich z suweren-

nych praw na rzecz WE wciąż napotyka ich opory, ponieważ pociąga to daleko idące skutki dla gospodarek narodowych poszczególnych państw. Innymi słowy, praktyka w znacznej mierze wpływa na kształt i treść posunięć integracyjnych oraz na procesy integracji w Unii Europejskiej, które często różnią się od zamierzeń nakreślonych w założeniach programowych, jak i sprecyzowanych w teoretycznych ujęciach modelowych.

Głównym założeniem Unii Europejskiej jest jej funkcjonowanie w formie całości rzeczywiście zintegrowanej poprzez dążenie do zmniejszania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego. Nierówności te, nadal duże, tylko nieznacznie zmniejszyły się w ostatnich latach. W instytucjach Wspólnoty od dawna istnieje świadomość skali tych nierówności, niemożliwości ich szybkiego zniwelowania oraz napięć ekonomicznych i politycznych, jakie one wywołują.

## 2. Integracja gospodarcza

Współczesna zglobalizowana gospodarka międzynarodowa uwidacznia w znacznym stopniu tendencje integracyjne. Rośnie współzależność pomiędzy poszczególnymi krajami skupionymi w ramach Wspólnoty. W całej rozciągłości temu procesowi towarzyszyć ma zwiększenie efektywności gospodarowania oraz dynamizacja wzrostu gospodarczego.

Integracja rozumiana jest najczęściej jako proces, a więc w ujęciu dynamicznym. Oznacza tworzenie nowej, a jednocześnie większej całości. W związku z tym „integrować” to łączyć w jedną całość, ale również osiągnąć pewien stan złożoności na określonym etapie procesu integracyjnego [Proniewski, Niedźwiecki 2004, s. 7]. Może się ona odbywać zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej. Jednak z punktu widzenia przekrojów, których ona dotyczy, wydaje się, że najistotniejszy jest przekrój gospodarczy. Jego istotną cechą stanowi ewolucyjność, stąd na integrację gospodarczą można popatrzeć jak na pojęcie wieloaspektowe. W ramach krajów członkowskich Unii Europejskiej szczególnego znaczenia nabiera międzynarodowa integracja gospodarcza, której istotę przedstawiają poniższe definicje:

- W ujęciu etymologicznym jest to łączenie się dwóch lub więcej jednostek gospodarczych w większą całość.
- Proces historyczny polegający na scalaniu różnych działalności gospodarczych, zachodzący w trzech etapach; początkowo następuje łączenie podmiotów gospodarujących w ramach regionów, następnie łączenie regionów w gospodarki narodowe, a w końcowych etapie – łączenie gospodarek narodowych w gospodarke światową.
- Stan, w którym stosunki handlowe między różnymi gospodarkami narodowymi są równie swobodne i równie korzystne jak te, które istnieją wewnątrz gospodarki narodowej, przy czym wymiana ta powinna mieć charakter wielostronny, musi również istnieć wspólnota rynków i cen. W związku z tym integracja jest tożsama z liberalizacją wzajemnych kontaktów handlowych między państwami

(należy zwrócić uwagę, że definicja ta nie określa jednoznacznie związku przyczynowo-skutkowego, ponieważ znoszenie barier handlowych może aktywizować procesy integracyjne, ale procesy integracyjne nasilają tendencje do znoszenia barier w stosunkach handlowych).

- Realizacja „ideału równości szans” w stosunkach między narodami różnych krajów – tak rozumianej integracji towarzyszy nie tylko zdynamizowanie wymiany handlowej, ale też procesy społeczne, polityczne i prawne,
- Idea solidarności między krajami wymieniającymi towary, przy czym integracja ma miejsce wtedy, gdy pełna swoboda handlu jest korzystna dla wszystkich uczestników, a we wzajemnej sieci powiązań gospodarczych żadna z integrujących się jednostek nie jest dominująca.
- Układ powiązań gospodarczych między krajami, umożliwiający każdemu z nich jak najwyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.
- Powstawanie organizmu gospodarczego obejmującego grupę krajów, który ze względu na wewnętrzne powiązania ekonomiczne wyodrębnia się z systemu gospodarki światowej.
- Współdziałanie krajowych podsystemów gospodarczych w ramach ugrupowania zinstytucjonalizowanego w określonym stopniu.

**Tabela 1.** Przykładowe typy integracji gospodarczej według charakteru powiązań w ugrupowaniu

Typy integracji		Przykłady integracji
Międzynarodowa integracja umowna państw suwerennych		EFTA (European Free Trade Association), CEFTA (Central European Free Trade Agreement), NAFTA (North American Free Trade Agreement), MERCOSUR (Mercado Comun del Cono Sur), ASEAN (Association of South East Asian Nations)
Ponadnarodowa integracja umowna państw dobrowolnie ograniczających suwerenność na rzecz instytucji integracyjnych (integracja równych partnerów)		Unia Europejska
Integracja nierównoprawna politycznie, tzn. politycznie podporządkowana jednemu państwu	<i>Cecha charakterystyczna: dostosowanie struktur gospodarczych państw słabiej rozwiniętych do struktury kraju (krajów) zajmującego w ugrupowaniu dominującą pozycję</i>	W przeszłości: Wielka Brytania i jej kolonie. Francja i jej kolonie
Integracja nierównoprawna gospodarczo, tzn. gospodarczo podporządkowana jednemu państwu		Jak wyżej, a także Meksyk-USA, niektóre kraje Ameryki Południowej

Źródło: [Proniewski, Niedźwiecki 2004, s. 13].



Podsumowując, można stwierdzić, że międzynarodowa integracja gospodarcza to przeobrażenia i wzajemne dostosowania w strukturze gospodarczej krajów, zachodzące zarówno wewnątrz gospodarek, jak i między nimi, w związku z czym powstaje jednolicie spójna i komplementarna struktura gospodarcza, a także dążenie do optymalnej struktury międzynarodowych stosunków ekonomicznych [Borowiec, Wilk 1997, s. 7].

Najważniejszym długoletnim programem społeczno-gospodarczym UE jest obecnie Strategia Lizbońska. Ma ona na celu uczynienie z gospodarki Unii wiodącej gospodarki świata w dłuższej perspektywie. Jednak współczesna gospodarka Unii Europejskiej stoi przed poważnym wyzwaniem niwelowania skutków największego od lat osiemdziesiątych kryzysu, który nie tylko pokazał słabości systemu finansowego, ale przede wszystkim systemu zarządzania. Tak więc gospodarka UE wymaga przede wszystkim regulacji rynków finansowych, bo w pewnym sensie poziom zadłużenia krajów nieprzerwanie wzrasta<sup>1</sup>. W tych warunkach szczególnego znaczenia nabiera polityka regionalna UE.

### 3. Geopolityczne wzmocnienia Unii Europejskiej

Obecnie granice wspólnoty politycznej, jaką tworzy Unia Europejska, rozciągają się na wschód od granic byłego Związku Radzieckiego, a na południe od rejonu Morza Śródziemnego oraz Bliskiego Wschodu. Sytuacja ta ze względu na przemiany instytucjonalne oraz dostosowanie prawne do regulacji unijnych ma długofalowe konsekwencje dla nowych państw członkowskich, a także zwiększa makroregionalną, geopolityczną rolę całej Unii Europejskiej [Scot 2006, s. 16].

Unia Europejska w ostatnich latach podwoiła wysiłki prowadzące do określenia własnych celów geopolitycznych w gwałtownie kurczącym się otoczeniu politycznym i geograficznym, tak by podnieść rangę i zwiększyć akceptację polityczną. Wysiłki te mają postać doktryny geopolitycznej, która akcentuje stabilizację i ma wzmocnić swoistą pozycję demokratyzującą rolę Unii na scenie globalnej. Ponadto Unia stara się wzmocnić swoją pozycję w układzie globalnym przez intensyfikację współpracy politycznej i ekonomicznej, a nie przewagę militarną. Siłą Unii Europejskiej jest również fakt, że ma ona swoje źródło nie tylko w debacie na temat zwiększania konkurencyjności kontynentu i zdolności przystosowania się, lecz także w koncepcji integracji politycznej łączącej kwestie gospodarcze, społeczne, środowiskowe oraz w coraz większym stopniu kulturalne. To z kolei przyczyniło się do sformułowania zbioru „wartości europejskich”, które oddziałują na kraje europejskie pozostające poza Unią oraz na inne regiony bliskiej zagranicy Unii.

Głównym elementem tej polityki, ściśle związanym z nową wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, jest wspieranie przyjaznych i efektywnych kontaktów

---

<sup>1</sup> Na przykład Hiszpania ogranicza wydatki budżetowe i uelastycznia rynek pracy. Z kolei Grecja reformuje system podatkowy, a w Niemczech zapowiada się wydłużenie wieku emerytalnego.

z sąsiednimi regionami. Oznacza to nową, wielowymiarową koncepcję geopolityczną traktowania obszarów graniczących z dzisiejszą Unią Europejską. Odzwierciedleniem owej geopolitycznej wielowymiarowości jest Europejska Polityka Sąsiedztwa oraz debata popierająca koncepcję „szerszej Europy”.

Taka wielowymiarowa, zróżnicowana regionalnie geopolityka niesie za sobą obietnicę nawiązania nieformalnego lub formalnego dialogu regionalnego między różnymi aktorami ponad podziałami politycznymi, ekonomicznymi i kulturowymi. Wielowymiarowe podejście leżące u podstaw unijnej polityki sąsiedzkiej może doprowadzić do sformułowania nowych programów współpracy, zakładających partnerstwo o bardziej zaawansowanym i zrównoważonym charakterze. Taka sytuacja dotyczy przede wszystkim nowych krajów członkowskich głównie w zakresie dostosowywania do dominującego modelu administracji terenowej w Europie.

Dokonujący się w Europie w drugiej połowie XX wieku proces przemian struktur państwowo-konstytucyjnych objął w szerokim zakresie sferę administracji publicznej. Ulegały zmianom struktury organów naczelných i centralnych. Te procesy inspirowane i determinowane ideami decentralizacji i subsydiarności wywarły ogromny wpływ na struktury administracji terenowej i wyraźnie zmieniły tradycyjne relacje urzędu z obywatelem, a w szczególności model obsługi administracyjnej obywatela w kontekście jego prawa do nowoczesnej i sprawnej administracji, do dobrej administracji [Boć 2008, s. 79].

Wspomniany dominujący w Europie model administracji terenowej przyjął strukturę trójstopniową. O ile na poziomie lokalnym przyjął się model gminy zbiorowej (i tylko w niektórych krajach, np. we Francji, gminy jednostkowej) w odmianach gmin wiejskich, wiejsko-miejskich i miejskich czy metropolitarnych, to zasadnicze zmiany objęły stopnie struktur ponadlokalnych i regionalnych.

Procesy decentralizacji i subsydiarności w warunkach słabnącej w Europie wydolności administracji centralnej, o malejącej zdolności odbierania, gromadzenia i przetwarzania milionów codziennych informacji, przekazywanych przez obywateli, podmioty gospodarcze, media, telefony komórkowe i Internet, wymuszają przemieszczanie się wielu funkcji i zadań na władze lokalne i regionalne.

Jednak gminy i władze lokalne nie są w stanie przejmować i realizować nawet części zadań administracji centralnej. Zostają zatem struktury regionalne, przed którymi stają zadania wynikające z państwowej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i postępu cywilizacyjnego.

Tymczasem rosną koszty postępu cywilizacyjnego, a w nim działań zmierzających do poprawy jakości życia. Koszty te przekraczają możliwości małych gmin wiejskich, wiejsko-miejskich, a nawet zlokalizowanych w małych i średnich miastach. Oczekiwania i aspiracje społeczności lokalnych czy ponadlokalnych mogą być wsparte przez udział i zaangażowanie większych potencjałów regionów w ramach polityki rozwoju regionalnego. Regiony bowiem mają: duży potencjał terytorialny i związaną z tym wielkość zasobów naturalnych; potencjał demograficzno-ludnościowy i zasoby fachowych kadr; rozbudowaną infrastrukturę gospo-

darczo-techniczną; system nowoczesnych i sprawnie działających usług społecznych i kulturalnych itp. W tych warunkach szczególnego znaczenia nabiera polityka regionalna.

#### **4. Polityka regionalna – priorytety działań**

Można powiedzieć, że europejska polityka regionalna rozwijała się stopniowo. W Traktacie rzymskim nie przyjęto żadnych zapisów dotyczących europejskiej polityki regionalnej. Zmniejszeniu nierówności regionalnych miało służyć wdrażanie mechanizmów reguł wolnej konkurencji, w tym pomocy regionom o znacząco niskim poziomie życia i zatrudnienia, oraz wspieranie rozwoju określonych obszarów gospodarki. Podejście regionalne do reguł konkurencji uwzględniono także we wspólnej polityce rolnej i europejskiej polityce węgla i stali. Data przełomową był rok 1972, kiedy na szczycie paryskim potwierdzono wolę wprowadzenia wspólnotowej polityki regionalnej.

W 1974 r. utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Pierwszy EFRR był raczej instrumentem redystrybucji budżetowej na rzecz regionów słabiej rozwiniętych niż narzędziem polityki regionalnej. Wspierał krajowe środki polityki regionalnej w ramach uchwalanych przez każde państwo członkowskie wieloletnich planów rozwoju regionalnego.

W 1984 r. nastąpiła kolejna rewizja regulaminu Funduszu. Kwoty narodowe zastąpiono minimalnymi i maksymalnymi granicami interwencji finansowej dla państw członkowskich i określono sposoby interwencji Wspólnoty (programy wspólnotowe, programy narodowe, projekty finansowania infrastruktury lub inwestycji produkcyjnych). Do 1987 r. europejska polityka regionalna miała ograniczony wpływ na regionalne procesy rozwojowe.

W wyniku reformy funduszy w 1988 r. określono cele priorytetowe polityki regionalnej Wspólnoty. Sformułowane wówczas zasady obowiązują do dzisiaj (tab. 2).

Z tabeli 1 wynika, że cele polityki regionalnej ulegały pewnym modyfikacjom, a w latach 1994-1999 nadano im większy zakres społeczny.

Kolejna reforma funduszy strukturalnych nastąpiła w 1999 r. i była związana z perspektywą poszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej oraz Wschodniej i dążeniem Unii do zwiększenia skuteczności polityki regionalnej.

Do 2004 r. Polska mogła korzystać ze środków przedakcesyjnych (czyli środków finansowych przeznaczonych dla krajów starających się o członkostwo w Unii Europejskiej) w ramach trzech programów pomocowych Unii Europejskiej: PHARE, SAPARD i ISPA. Najważniejszym zadaniem instrumentów funkcjonujących w ramach tych programów było przygotowanie tych krajów do członkostwa w UE oraz pomoc w wyrównywaniu różnic gospodarczych. Po włączeniu naszego kraju w struktury unijne, programy te zostały zastąpione przez fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności. Praktycznie jednak działania programów PHARE oraz SAPARD, rozpoczęte przed akcesją, miały być kontynuowane do 2006 r., a zobowiąza-

**Tabela 2.** Cele polityki regionalnej w latach 1989-2013

Lata	Cele priorytetowe polityki regionalnej
1989-1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju</li> <li>• pomoc w rekonwersji upadających regionów przemysłowych</li> <li>• zwalczanie długotrwałego bezrobocia i bezrobocia wśród młodzieży</li> <li>• przyspieszenie zmian strukturalnych w rolnictwie i rybołówstwie</li> <li>• wspieranie rozwoju obszarów wiejskich</li> </ul>
1994-1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• walka z długotrwałym bezrobociem i ułatwanie integracji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy</li> <li>• adaptacja siły roboczej do zmian przemysłowych i zmian systemów produkcji</li> <li>• rozwiązywanie problemów regionów słabo zaludnionych krajów nordyckich</li> <li>• poszerzenie Unii o kraje Europy Środkowej oraz Wschodniej</li> </ul>
2000-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych rozwoju</li> <li>• pomoc w rekonwersji regionów przeżywających trudności strukturalne</li> <li>• modernizacja systemów kształcenia i wspierania zatrudnienia</li> </ul>
2007-2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• konwergencja jako cel wspólnotowej polityki spójności</li> <li>• konkurencyjność i zatrudnienie w regionach</li> <li>• europejska współpraca terytorialna</li> </ul>

Źródło: [Wilk 2009, s. 39-40].

nia funduszu ISPA miał przejąć z dniem akcesji Fundusz Spójności. Co oznacza, że po wstąpieniu do Unii w maju 2004 r., w pierwszych latach naszego członkostwa działania finansowane z PHARE, SAPARD oraz z funduszy strukturalnych realizowane były równolegle.

Ograniczenie liczby funduszy strukturalnych do dwóch: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego, stanowiło jedno z podstawowych założeń zaproponowanej przez Komisję Europejską reformy polityki spójności na lata 2007-2013, liczne bowiem badania europejskie i światowe wykazały, że ówczesne modele polityk regionalnych przyniosły rozczarowujące wyniki głównie ze względu na powolny proces konwergencji<sup>2</sup>. Centralnie zarządzana redystrybucja subwencji dla słabiej rozwiniętych obszarów skutkowała nadmiernym rozproszeniem środków, a tym samym osłabieniem efektu skali interwencji publicznej, co w ostatecznym rozrachunku nie mogło przynieść wymiernych efektów dla procesów rozwojowych. Stało się to przyczynkiem do otwarcia debaty zarówno między teoretykami, jak i praktykami nad polityką regionalną i zmianą jej paradygmatu, odnoszącą się do celów, priorytetów, narzędzi, podmiotów i terytorialnych obszarów interwencji. Mimo że nadal funkcjonuje niebędący funduszem strukturalnym Fundusz Spójności (FS), to z polityki spójności wyłączono fundusze wspierające rolnictwo oraz rybołówstwo, przenosząc je odpowiednio do Wspólnej Polityki Rolnej oraz wspólnej Polityki Rybackiej. Fundusz Spójności został włączony do

<sup>2</sup> Komunikat Komisji Europa 2020 (03.03.2010): Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela.

głównego nurtu programowania (*mainstreaming*) i podlega podobnym zasadom jak fundusze strukturalne.

W obecnym okresie programowania, który obejmuje lata 2007-2013, definiuje się trzy cele polityki regionalnej Unii Europejskiej. Poszczególnym celom podporządkowane zostały finansowe instrumenty przyczyniające się do ich osiągnięcia – przede wszystkim fundusze. Sformułowano także główne zasady przyznawania pomocy z tych funduszy na rzecz poszczególnych regionów Unii Europejskiej oraz udział tych środków według celów polityki regionalnej. Określone zostały również główne zasady przygotowania i wdrażania programów finansowanych z funduszy. Tak więc w okresie programowym 2007-2013 w polityce regionalnej Unii Europejskiej głównymi priorytetami stały się działania na rzecz spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, mające na celu zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich regionach i miastach. Debata na temat perspektywy finansowej na lata 2007-2013 doprowadziła do ukształtowania przyszłości m.in. wspólnotowej polityki spójności. Cele tej polityki przedstawiono w tabeli 3.

**Tabela 3.** Kierunki działań oraz budżet polityki spójności UE na lata 2007-2013

Cele	Planowane środki, mld euro	Udział procentowy
Wsparcie <b>konwergencji</b> – wspieranie przyspieszonego wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy w regionach słabiej rozwiniętych (PKB poniżej 75% średniej UE-25); działania finansowane z EFRR, EFS i Funduszu Spójności)	264	78,5
Wsparcie <b>regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia</b> – wspieranie zmian strukturalnych w regionach niekwalifikujących się do wsparcia konwergencji; finansowanie z EFRR i EFS	57,9	17,2
Wsparcie <b>europejskiej współpracy terytorialnej</b> – wspieranie terytorialnej konkurencyjności oraz promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju terytorium UE (beneficjenci to wewnętrzne i zewnętrzne regiony graniczne); finansowanie z EFRR	13,2	3,94
Łącznie wydatki na politykę spójności	336,1	

Źródło: [Ładysz, Oziem 2005, s. 26].

14 lipca 2004 roku Komisja Europejska opublikowała część pakietu legislacyjnego dotyczącego nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013, w tym projekty rozporządzeń dotyczących zasad realizacji wspólnotowej polityki spójności.

## 5. Nowy program finansowania – szanse i zagrożenia

Obecnie gospodarka Unii Europejskiej stoi przed bardzo trudnymi zadaniami. Niezbędna wydaje się swoista naprawa gospodarcza, która może okazać się bardzo trudna do osiągnięcia. Zatem spowolniony wzrost gospodarczy jest nie do przyjęcia. Na

nowy okres programowania (w kontekście jego finansowania) należy popatrzeć przez pryzmat kondycji gospodarczej Polski jako kraju członkowskiego. Niezaprzeczalnym jest fakt, że poziom rozwoju Polski jest nadal niższy niż „starych” krajów członkowskich UE, a poziom PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowi w tych relacjach około 40% przeciętnego poziomu PKB w krajach UE. W tych warunkach uwagę szczególną należy zwrócić na finansowy aspekt działalności UE, a w szczególności budżetu. Warto tutaj wskazać na pewne praktyczne argumenty potwierdzające kondycję tego najistotniejszego narzędzia rozwoju Wspólnoty w obecnym czasie. Pojawiające się swego rodzaju konflikty pomiędzy interesami finansowymi krajów Wspólnoty doprowadzają do generowania barier natury organizacyjnej, technicznej, legislacyjnej.

Obecnie nie bez znaczenia dla finansów UE jest fakt, że po raz pierwszy od 27 lat dla tego bloku gospodarczego może wystąpić prowizorium budżetowe, co powoduje, że coraz trudniej jest osiągnąć kompromis w zakresie przyszłorocznych wydatków pomiędzy Parlamentem Europejskim a krajami członkowskimi. Taka sytuacja zaindukować może proces wypłacania budżetu unijnego w miesięcznych ratach. Problemy te są bardzo znaczące dla Polski, gdyż chodzi o kształt następnego programu finansowego Unii na lata 2014-2020. Na bazie powyższego uwidacznia się problematyka barier stosowania chociażby tzw. mechanizmu elastyczności, który napotyka także znaczące ograniczenia w zakresie możliwości wykorzystywania środków w następnych latach (część pieniędzy niewykorzystanych przez państwa członkowskie nie jest im zwracana, ale uzupełnia budżet UE na następny rok)<sup>3</sup>.

W pewnym sensie można powiedzieć, że w przypadku funduszy strukturalnych w UE występuje nieco inny i zarazem mniejszy problem niż w rolnictwie, bo kraje członkowskie otrzymały już zaliczki i nie muszą angażować środków poprzez wkłady z własnych budżetów. Jednak występuje tutaj pewne zagrożenie przejawiające się w tym, że pod koniec 2011 r. istnieje realna groźba wyczerpania środków z budżetu UE. Wówczas szansą dla Polski może być Fundusz Solidarności (powódź), Fundusz Dostosowań do Globalizacji. Jeśli jednak zostanie zastosowane prowizorium budżetowe, nie będzie w budżecie UE rezerw na wypadek zdarzeń nadzwyczajnych.

Obecny kryzys finansowy w kontekście światowego kryzysu gospodarczego przejawia się w ciągłym poszukiwaniu przez kraje członkowskie środków na lata 2014-2020. Już w procesie rozmów o warunkach finansowych poszerzenia UE sytuacja gospodarcza i polityczna w znacznym stopniu pogorszyła się. Obecna koalicja w Wielkiej Brytanii, protesty społeczne we Francji, eurosceptyczny wzrost antyunijnych nastrojów w Holandii i w Niemczech mogą spowodować, że doprowadzenie do porozumienia 27 krajów będzie niezwykle trudne. Potwierdzeniem takiego stanowiska niech będzie fakt, że np. Niemcy to największy płatnik netto unijnego budżetu. Taka sytuacja nie pozwala pozytywnie patrzeć na sytuację w Grecji, Hiszpanii czy

---

<sup>3</sup> Warto tutaj wskazać, że dzięki temu mechanizmowi Polska od 2007 r. pozyskała 8 mld euro, które przeznaczone między innymi na dokończenie budowy systemu nawigacji satelitarnej Galileo, programy pomocowe dla Afryki, a w Polsce na budowę terminala LNG w Świnoujściu i modernizację elektrowni w Belchatowie.

Portugalii, bo są to kraje, które przez wiele lat otrzymywały miliardy euro pomocy strukturalnej. Stanowisko Niemiec wydaje się zatem bardzo przejrzyste w kwestii posiadania gwarancji, że w przyszłości pieniądze niemieckich podatników będą sensowniej wykorzystane, a nade wszystko, że Niemcy nie będą w całości odpowiedzialni za bankructwo innego kraju strefy euro<sup>4</sup>.

W związku z tym można wskazać na pewne elementy zagrożenia także dla polityki spójności. Według propozycji Komisji Europejskiej w 2009 r. z polityki spójności nie będą korzystały takie wpływowe kraje Europy, jak choćby Hiszpania. Może to doprowadzić do polaryzacji między państwami starej Wspólnoty, które finansują fundusze strukturalne a nową Europą, która je otrzymuje. Potrzebna jest zatem polityka spójności rozumiana jako polityka rozwojowa<sup>5</sup>.

Mimo wskazanych utrudnień budżet Unii Europejskiej można nazwać narzędziem, które inwestuje w rozwój. Stąd pojawiają się głosy, m.in. naukowców i praktyków, dotyczące wspólnego dialogu na temat zasilania budżetu UE przez źródła własne<sup>6</sup>. Na tej podstawie zasadna wydaje się analiza salda budżetu UE w celu oszacowania szans dalszych możliwości posiadania statusu beneficjenta, a zarazem identyfikacji krajów dopłacających. Przedstawia to tabela 4.

**Tabela 4.** Saldo budżetu UE w latach 2007-2013

Beneficjenci	Kwota w euro na mieszkańca	Kraje dopłacające	Kwota w euro na mieszkańca	Obszary finansowania	Udział procentowy
Luksemburg	16 170	Holandia	-1467	Rolnictwo	46,7
Estonia	2384	Dania	-1322	Fundusze strukturalne	30,4
Węgry	2384	Szwecja	-1207	Polityka	
Grecja	2238	Niemcy	-1045	wewnętrzna	8,5
Litwa	2157	Austria	-1024	Administracja	6,3
Czechy	2139	W. Brytania	-937	Pomoc zagraniczna	4,9
Słowacja	2039	Francja	-805	Przygotowanie krajów kandydackich	
Łotwa	2016	Włochy	-778		
Polska	1705	Finlandia	-701		
Portugalia	1604	Cypr	-128		
Słowenia	1443				2,1
Bułgaria	1263				
Malta	1226				
Rumunia	1159				
Belgia	605				
Irlandia	139				
Hiszpania	49				

Źródło: „Gazeta Prawna” 26-28 listopada 2010, s. 17.

<sup>4</sup> Wciągnięcie prywatnych wierzycieli we współodpowiedzialność jest sednem propozycji Niemiec i poprawki do Traktatu Lizbońskiego.

<sup>5</sup> Wywiad z komisarzem Unii Europejskiej ds. budżetu, „Gazeta Prawna” 26-28 listopada 2010, s. 16-17.

<sup>6</sup> Na przykład w formie podatku europejskiego.

Jak wynika z tabeli 4, polityka spójności oznacza wyrównywanie szans, ale obecnie jej niektórzy beneficjenci (o czym wspomniano wcześniej) napotykać bariery wynikające głównie z kryzysu finansowego. Zestawienie to potwierdza, że obecnie na mapie UE w pewnym sensie rysuje się podział na tzw. „płatników netto” oraz „beneficjentów”. Pierwszą grupę reprezentują kraje zachodnie, drugą natomiast kraje wschodnie. Uwidacznia się zatem swoista alternatywa dotycząca relacji polityki spójności i innych polityk w kontekście ustalania priorytetów i ich dalszego finansowania. Oprócz widocznego podziału, wynikającego z dysproporcji przyznawanych środków, kolejną kwestią sporną mogą się okazać wydatki administracyjne. Taka sytuacja może spowodować innego rodzaju zagrożenia, istnieje bowiem niebezpieczeństwo zaindukowania podziału na strefę euro i resztę.

## 6. Zakończenie

Procesy integracyjne w warunkach członkostwa w UE napotykać w coraz większym stopniu bariery natury finansowej, a w pewnym sensie ta niestabilność finansowa przejawiająca się między innymi w realizacji polityki spójności i polityki rolnej, może stać się przyczynkiem do dalszych problemów powstających wokół unijnego budżetu. Szczególnego znaczenia nabiera debata na temat budżetu UE na lata 2014-2020. Obecnie stare kraje członkowskie, jak choćby Wielka Brytania, tworzą koalicję, której zadaniem będzie naciskanie na obniżenie unijnych środków dla krajów Europy Wschodniej. Należy podkreślić, że realnie będą to dość znaczące środki, plany zakładają bowiem redukcję budżetu do 0,85% unijnego PKB.

W 2011 r. okazać się może, że środki europejskie nie wystarczają na realizację polityki spójności czy polityki rolnej. Widoczne działania w kierunku szeroko rozumianych oszczędności potwierdzają takie stanowisko. Kraje takie jak Hiszpania czy Portugalia mają już zatwierdzone oszczędnościowe budżety. Dodatkowo obniża się płace w sektorze publicznym, a budżet resortu pracy i spraw socjalnych będzie o 15,5 mld mniejszy niż w tym roku. W tych warunkach rośnie bezrobocie, m.in. w Wielkiej Brytanii, a redukcje w ramach wszystkich resortów rządowych sięgają średnio 25%.

Region Europy Wschodniej w takich warunkach staje przed jeszcze większymi problemami o charakterze gospodarczym i społecznym, mamy bowiem do czynienia nie tylko ze skomplikowanymi procedurami biurokratycznymi, ale także z wykorzystaniem pomocy finansowej wartej aż 347 mld euro. Jako przykład może służyć sytuacja samorządów, które nie mają środków na współfinansowanie projektów. Z 67 mld euro w ramach funduszy strukturalnych, które przyznano Polsce na lata 2007-2013, do tej pory beneficjenci otrzymali zaledwie 8 mld (11,9%). W naszym kraju dobrze wychodzi wykorzystanie środków na niewielkie projekty (szkolenia, walka z bezrobociem). Jednak o wiele gorzej jest z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (z którego korzystają m.in. samorzady). Te i inne argumenty natury finansowej w pewnym sensie oddają nastrój problematyki opisywanej przez autora.



Stoi on bowiem na stanowisku, że mimo iż współpraca gospodarcza między grupą państw nie może być pogłębiana w inny sposób niż poprzez liberalizację wymiany handlowej, to jej dalsza intensyfikacja, szczególnie w ramach UE, wymaga interwencjonizmu wewnątrzspółnotowego, którego zadaniem będzie nie tylko pobudzanie popytu wewnętrznego, ale przede wszystkim budowanie barier dostępu towarów z krajów „trzecich” do rynku wspólnoty.

## Literatura

- Boć J., *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Prawo Publiczne Porównawcze, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
- Borowiec J., Wilk K., *Teoria i praktyka europejskiej integracji gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1997.
- Komunikat Komisji Europa 2020 (3.03.2010): Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela.
- Ładysz J., Oziem H.Z., *Europejskie ugrupowania współpracy trans granicznej jako nowa forma europejskiej współpracy terytorialnej*, [w:] Z. Przybyła (red.), *Gospodarka przestrzenna VIII*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Jelenia Góra 2005.
- Proniewski M., Niedźwiecki A., *Formy europejskiej integracji gospodarczej*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2004.
- Scot J.W., *Szersza Europa. Procesy włączania i wyłączenia na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej*, [w:] G. Gorzelak, K. Krok (red.), *Nowe granice Unii Europejskiej – współpraca czy wykluczenie?*, Uniwersytet Warszawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Wilk K., *Rozwój miast w europejskiej polityce regionalnej i spójnościowej*, [w:] S. Korenik (red.), *Kształtowanie się wrocławskiego obszaru metropolitalnego w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2009.

## EUROPEAN INTEGRATION IN THE CONDITIONS OF FINANCIAL INSTABILITY – SELECTED ITEMS

**Summary:** European integration processes are gaining momentum. This is a consequence of the interaction of many factors which role in shaping the economic priorities of the European Union is continuously increasing. Functioning in an integrated whole requires a high degree of flexibility in working towards the integration, and also the formulation of new geopolitical objectives that will strengthen the future position in the global system. In a progressive process of decentralization and subsidiarity, the role of public authorities to stimulate the economies of the Community has been changing. Therefore, the future of regional policy in the context of the new financing programmes can be a decisive factor for the economic development. Thus, the implementation of this policy will determine the future not only of the EU budget but also the budgets of the states of the Community.