PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU nr 95
Jaka polityka spójności po roku 2013? 2010

Mirosława Klamut
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

POSTRZEGANIE ROZWOJU REGIONÓW PRZEZ POLITYKĘ SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ*

Streszczenie: Opracowanie analizuje zmieniające się uwarunkowania realizacji polityki spójności Unii Europejskiej na przełomie okresu 2004-2007. Autorka identyfikuje czynniki, które spowodowały konieczność podjęcia reformy polityki spójności w latach 2005-2006. Wprowadzona reforma przyczyniła się do zwrócenia większej uwagi członków Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy, podnoszenie konkurencyjności oraz innowacyjności. Autorka bada konsekwencje wprowadzenia reformy dla realizacji traktatowych zobowiązań polityki spójności, wykorzystując doświadczenia zarówno „starych", jak i „nowych" członków Unii.

Słowa kluczowe: polityka spójności, polityka regionalna, polityka konkurencji, strategia lizbońska.

1. Uwarunkowania wykreowania polityki spójności Unii Europejskiej (UE) po 1988 r.

Współczesna ekonomia wzrostu gospodarczego, zwracając uwagę na warunki, w jakich wzrost przebiega, docenia przede wszystkim zdolność do generowania innowacji, właściwe funkcjonowanie rynków kredytowych i finansowych, wysoki stopień umiędzynarodowienia systemów gospodarczych, dobry stan finansów publicznych, niezbyt dotkliwą wysokość obciążeń podatkowych oraz prawidłową strukturę wydatków publicznych wspierających podnoszenie efektywności wykorzystania zasobów wiedzy[1]. Wyszczególnione czynniki w znacznym stopniu determinują powstawanie barier w procesie wzrostu, jeżeli oceniane są jako działające negatywnie. Tym samym pośrednio przyczyniają się do generowania nierówności zarówno w procesie

* Opracowano w ramach projektu badawczego MNiSW N 114032/4257. W artykule wykorzystano część wykładu wygłoszonego w Wyższej Szkole Zarządzania i Administracji w Opolu skierowanego do druku w Opolskich Rocznikach Ekonomicznych.

[1] Jak trudne są to warunki do spełnienia, zwracają uwagę również doświadczenia nowych członków Unii Europejskiej zmieniających swój ustrój polityczny i ekonomiczny. Przebieg tych procesów wskazuje na ogromny wysiłek potrzebny do urzeczywistnienia warunków instytucjonalnych dla skutecznego działania mechanizmu rynkowego. W warunkach globalizacji problemy transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej, dystansującej się równocześnie od braku postępu w procesie konwergencji, ujawniły się ze szczególną ostrością.

tworzenia produktu, jak i w jego ostatecznym podziale. Na te elementy zwraca uwagę również nowa ekonomia instytucjonalna, dynamicznie rozwijająca się od lat 90. Przekonuje ona, że instytucjonalne warunki funkcjonowania tych czynników mają także znaczny wpływ na osiągniecie sukcesu ludzi, podmiotów gospodarczych oraz systemów ekonomicznych. Wielu ekonomistów za swój wkład w rozwój tej dziedziny wiedzy ekonomicznej zdobyło wysokie uznanie międzynarodowe. Wśród nich znaleźli się m.in. Gunnar Myrdal, James Buchanan, Ronald Coase oraz Oliver Williamson. Ten ostatni wprowadził termin „nowa ekonomia instytucjonalna", chcąc w ten sposób zwrócić uwagę na znaczenie warunków instytucjonalnych determinujących koszty transakcyjne we współczesnej gospodarce rynkowej[2]. Jednak mimo powszechnej zgody co do ważności wpływu wymienionych czynników na rozwój społeczno-gospodarczy, odpowiedź na pytanie: w jaki sposób należy pokonywać zapóźnienia rozwojowe krajów słabszych gospodarczo, otwierających się na globalną konkurencję, nie może być ani jednoznaczna, ani łatwa. Nauki ekonomiczne zalecają przede wszystkim podejmowanie działań budujących kapitał ludzki przez inwestowanie w edukację, rozwój badań naukowych oraz odrabianie zapóźnienia technologicznego. Ten kierunek działań wywierał silny wpływ na ukształtowanie celów i instrumentów różnych publicznych rodzajów polityki, wspierających rozwój społeczno-gospodarczy obecnych członków Wspólnoty Europejskiej już od lat 80.

Pod koniec lat 80., podejmując decyzję w sprawie szybkiego powołania wspólnego rynku, a następnie Unii Gospodarczej i Monetarnej, Wspólnota postanowiła wzmocnić spójność swego terytorium w trzech wymiarach – gospodarczym, społecznym oraz terytorialnym. Działania te zyskały podstawę prawną w postaci wprowadzenia do Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) tytułu 14 (obecnie 17), odnoszącego się do potrzeby wzmacniania spójności ekonomicznej i społecznej, a fundusze strukturalne Wspólnoty zostały uznane za narzędzie realizacji tej polityki[3]. W konsekwencji zawarty w preambule Traktatu rzymskiego cel określony jako „zmniejszenie różnicy między poszczególnymi regionami oraz usuwanie opóźnień w rozwoju regionów najmniej uprzywilejowanych" został uznany za przedmiot polityki Wspólnoty. Podstawy prawne nowej polityki stworzono na mocy JAE oraz aktów wykonawczych z 1988 r. Po raz kolejny znaczenie spójności zostało potwier-

---

[2] O. Williamson, *Ekonomia instytucjonalna kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998, s. 16-20, 388-409.

[3] Jednolity Akt Europejski wszedł w życie 1.07.1987 r. i był pierwszą ważniejszą modyfikacją traktatów założycielskich ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą. W nim znalazł swoje odzwierciedlenie plan utworzenia do końca 1992 r. rynku wewnętrznego opartego na swobodzie przepływu osób, towarów, usług i kapitału. Dokument ten rozszerzył politykę Wspólnoty i jednocześnie skodyfikował ważniejsze rodzaje jej działalności. Wprowadził postanowienia rozszerzenia polityki społecznej, spójności, badań naukowych oraz ochrony środowiska naturalnego. Pozytywne efekty wprowadzonych zmian pozwoliły na znaczne pogłębienie procesu integracji. E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 37.

dzone Traktatem z Maastricht, gdy Wspólnota zdecydowała się wprowadzić Unię Gospodarczą i Monetarną. W tym samym traktacie zapisano, że postęp w zakresie osiągania spójności w trzech wymiarach – gospodarczym, społecznym i terytorialnym – Komisja Europejska obowiązana jest monitorować oraz składać sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Europejskiej, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów[4]. Od tej pory polityka spójności, obok jednolitego rynku i unii walutowej, stała się jednym z filarów europejskiego procesu integracji, a w artykule 158 Traktatu z Maastricht Wspólnota stwierdziła, że „wspierając wszechstronny, harmonijny rozwój będzie rozwijać i kontynuować działania prowadzące do zwartości ekonomicznej i społecznej, a w szczególności będzie dążyć do redukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów, jak również zmniejszenia zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów". Równocześnie na mocy tego samego traktatu rozporządzeniem 1164/99 z 16.05.94 ustanowiono Fundusz Spójności, którego zadaniem jest świadczenie pomocy biedniejszym członkom Unii w osiąganiu makroekonomicznych kryteriów konwergencji.

Należy zwrócić uwagę, że na skuteczność i oddziaływanie europejskiej polityki spójności wpływają również inne zapisy Traktatu z Maastricht, a zwłaszcza treść rozdziału o „Zasadach konkurencji", w którym wyraźnie stwierdza się, że konkurencja jest uważana za siłę motoryczną inwestycji oraz innowacji i w tym sensie postrzegana jest jako fundamentalna zasada rządząca gospodarką unijną[5]. Oznacza to, że konkurencję należy postrzegać jako szansę, a nie ograniczenie, oraz że w okresie trudności strukturalnych i problemów dostosowań gospodarki niezbędne jest poprawienie warunków dla efektywnej konkurencji.

Zapisy te determinują warunki, w jakich powinna przebiegać realizacja polityki spójności, i zwracają uwagę, że również państwa członkowskie Unii mają w tym zakresie ważną funkcję do spełnienia[6]. Powinny prowadzić i koordynować politykę gospodarczą w taki sposób, by proces ten odbywał się we Wspólnocie na drodze osiągania sytuacji gospodarczej cechującej się stabilnością cen i równowagą budżetową, co pozwoli umocnić się niższym stopom procentowym wpływającym na zachowanie się przedsiębiorstw i gospodarstw domowych na rynku. To z kolei pobudzi inwestycje i akumulację kapitału, zwiększając produktywność pracy i poziom zatrudnienia. W dłuższym okresie ta zrównoważona sytuacja przyczyni się do

---

[4] Z. Brodecki (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2002, s. 362-366.

[5] Tamże, s. 245-265.

[6] W raporcie J. Delorsa z 1989 r. podkreśla się, że obie części Unii, gospodarcza i walutowa, muszą stanowić nierozerwalną całość, ponieważ integracji walutowej, polegającej na osiągnięciu pełnej wymienialności walut, liberalizacji przepływów kapitałowych, integracji europejskich rynków finansowych, eliminacji wahań kursowych i przyjęciu wspólnej waluty musi sprzyjać integracja gospodarcza polegająca na poszanowaniu zasad jednolitego rynku wewnętrznego, wspólnej polityki konkurencji, zmniejszeniu dysproporcji regionalnych oraz ściślejszej koordynacji polityki makroekonomicznej (ale nie jej centralizowaniu) na szczeblu wspólnotowym (w tym zwłaszcza fiskalnej).

przyspieszenia tempa innowacji i ich rozpowszechnienia oraz obniżenia kosztu kapitału. W ten sposób Wspólnota Europejska będzie mogła osiągnąć zrównoważony i trwały rozwój na poziomie makroekonomicznym oraz na poziomie regionalnym, który będzie sprzyjał właściwemu funkcjonowaniu Unii Gospodarczej i Monetarnej docelowo z jedną walutą. Warto zwrócić uwagę, że od 2000 r., tj. od czasu wprowadzenia wspólnej waluty w Unii Europejskiej, nie tylko kraje tworzące strefę euro, ale wszyscy członkowie, łącznie z ubiegającymi się o członkostwo krajami Europy Środkowej i Wschodniej, starali się postępować zgodnie z tymi zaleceniami. Zwracano uwagę szczególnie na trzy efekty. Na korzyści wynikające z niskiego i stabilnego poziomu inflacji, na zmniejszenie deficytu budżetowego oraz na ograniczenie wzrostu mało efektywnych wydatków sektora publicznego, aby nie prowadził do zwiększenia obciążeń podatkowych.

Oczywiście realizacja polityki spójności zależy nie tylko od wewnętrznej sytuacji gospodarczej. Od połowy lat 90. rozwój Unii determinowany jest również szybko rosnącą globalizacją gospodarki światowej. Oznacza to równocześnie znaczną zmianę uwarunkowań zewnętrznych procesu integracji europejskiej, a także procesu konwergencji regionalnej w Unii. Zrównoważona wewnętrzna sytuacja społeczno-gospodarcza musi się liczyć z konsekwencjami ciągle rosnącej konkurencyjności gospodarki Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Japonii, a następnie szybko rozwijających się systemów gospodarczych Chin, Indii i Brazylii. Na gospodarkę Unii Europejskiej duży wpływ wywierają przepływy transgraniczne dóbr, usług – zwłaszcza finansowych, czynników produkcji – kapitału, wiedzy, pracy, a także upowszechnienie mechanizmów, którymi rządzi się coraz bardziej zliberalizowana gospodarka światowa[7]. Oddziaływanie wszystkich tych czynników nie tylko przynosi systemom gospodarczym członków Unii zagrożenie utraty konkurencyjności, ale tworzy również nowe korzyści. Zwiększa dążenie do przyspieszenia procesu modernizacji majątku produkcyjnego oraz przekształceń strukturalnych podnoszących konkurencyjność gospodarki, otwiera drogę dla budowy gospodarki opartej na wiedzy. Odpowiedzią Unii Europejskiej na ograniczenie zagrożeń płynących z globalizacji oraz na walkę z jej negatywnymi skutkami jest realizacja przyjętej na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r. strategii lizbońskiej[8]. Stanowiła ona przykład wspólnych działań zmierzających do podniesienia konkurencyjności, innowacyjności i nowoczesności gospodarki unijnej. W dokumencie tym kraje członkowskie Unii głosiły, że ich dążeniem jest budowa gospodarki wiedzy i osiągnięcie trwałego wzrostu gospodarczego na poziomie 3% rocznie. Strategia ta miała charakter otwarty i była skoncentrowana na działaniach mających przyczynić się do wykształcenia najbardziej konkurencyjnej i rozwijającej się gospodarki

---

[7] J. Kotyński (red.), *Globalizacja i integracja europejska*, PWE, Warszawa 2005, s. 16-25, 154-195.

[8] *Wdrożenie Strategii Lizbońskiej. Reformy dla rozszerzonej Unii*, Raport Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej 26.03.2004, Komisja Europejska, Bruksela 2004.

opartej na wiedzy, zdolnej do trwałego wzrostu gospodarczego stwarzającego więcej lepszych miejsc pracy oraz większą spójność społeczną. Realizacja tej strategii była i jest monitorowana przez Komisję Europejską i oceniana na posiedzeniach wiosennych Rady Europejskiej na podstawie listy wskaźników zmian strukturalnych[9]. Warto podkreślić, że w czasie przyjmowania Strategii lizbońskiej sytuacja gospodarcza Unii Europejskiej uległa znacznemu pogorszeniu. W latach 2002 i 2003 nastąpił spadek koniunktury, podczas którego wzrost kształtował się na poziomie poniżej 1%[10]. Nieznaczne poprawienie koniunktury, które nastąpiło w latach 2004 i 2005, spowodowało wzrost PKB na mieszkańca odpowiednio do 1,9 i 1,3%. W tym samym okresie, tj. w 2004 r., w Stanach Zjednoczonych wzrost PKB na mieszkańca według SSN przewyższył średnią UE = 27 o 60% oraz średnią UE = 15 o 43%. Tylko dwa państwa, Irlandia i Luksemburg, osiągnęły wyższy poziom od Stanów Zjednoczonych. Również wzrost PKB na mieszkańca w Japonii przewyższał średnią UE = 27 o 19%. Jednak w tym przypadku sześć państw członkowskich osiągnęło wyższy poziom, a w pięciu był on niewiele niższy. Należy również uzupełnić, że różnice regionalne w poziomie PKB na mieszkańca są znacznie większe niż w Stanach Zjednoczonych. W UE wysokość PKB na mieszkańca w regionie o najwyższym PKB w tym czasie była 8 razy wyższa niż w Stanach Zjednoczonych, w których była wyższa tylko dwuipółkrotnie, a w Japonii dwukrotnie. Dane te wyraźnie zwracają uwagę, że potrzeba zmniejszenia różnic regionalnych oraz zapewnienia spójności gospodarczej i społecznej jest znacznie większa w Unii Europejskiej niż w Stanach Zjednoczonych czy w Japonii. W Japonii 40 z 47 regionów w tym czasie miało wyższe PKB na mieszkańca niż średnia w UE.

W 1995 r. 78 z 268 regionów NTS2, które obecnie tworzą rozszerzoną Unię, miało poziom PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej UE = 27; były to regiony zdecydowanie opóźnione w rozwoju i znajdowały się przede wszystkim w nowych państwach członkowskich w liczbie 51. Wśród nich 39 miało PKB na mieszkańca poniżej 50% średniej UE = 27. Sytuacja uległa zmianie w 2004 r. W tym czasie odnotowano 70 regionów opóźnionych, z których 49 należało do nowych członków UE oraz 21 do pozostałych państw UE. Podkreślić jednak należy, że na poziomie krajowym państwa o niskim PKB na mieszkańca wykazują tendencję do bardziej dynamicznego wzrostu niż pozostałe państwa UE. Tendencja ta zwraca uwagę, że w UE postępuje nadrabianie zaległości w szybszym tempie na poziomie krajów niż na poziomie regionalnym. Liczne badania statystyczne (w tym współczynnika Gi-

---

[9] Należy podkreślić, że od 2003 r. polska gospodarka została poddana ocenie realizacji listy wskaźników zmian strukturalnych i zgodnie z wynikami negocjacji akcesyjnych Polska przyjęła zobowiązanie dokonania zmian zgodnych z postanowieniami Strategii lizbońskiej (na przykład liberalizacji usług sieciowych). U. Płowiec, *Lizbońska strategia Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, [w:] *Gospodarka Polski przed wejściem do Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2003.

[10] Dane te przytaczam za: Czwartym Raportem na temat Spójności Gospodarczej i Społecznej Unii Europejskiej, *Growing Regions, Growing Europe*, Communication from the Commission, Luxembourg 2007, s. 3-10.

niego) potwierdzają zjawisko konwergencji, które jest widoczne w formie malejącej rozbieżności pomiędzy wartością PKB na 1 mieszkańca w najbardziej i najmniej zamożnych regionach. Postęp ten jednak był słabo odczuwalny.

W latach 1994-2006 największymi beneficjentami polityki spójności były Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia. Kraje te osiągnęły znaczne wyniki w zakresie wzrostu gospodarczego. Każdy z tych krajów zmniejszył swój dystans do najwyżej rozwiniętych krajów Unii. W tym okresie Hiszpania i Irlandia zwiększyły swoje wskaźniki odpowiednio do 102% oraz do 145% średniej UE = 26 krajów, tylko Portugalia od 1999 r. utrzymuje się poniżej średniej UE na poziomie 74% średniej 27 krajów Unii.

Równocześnie w nowych państwach członkowskich charakterystyczne jest względnie wysokie tempo wzrostu i nadrabiania zaległości pozostałych członków Unii. W latach 1995-2005 PKB krajów bałtyckich (bez Polski) zwiększyło się blisko dwukrotnie, także w Polsce, na Węgrzech i Słowacji wskaźniki wzrostu przekroczyły średnią unijną. W latach 1995-2004 słabiej rozwinięte regiony UE = 15, będące głównymi odbiorcami pomocy w ramach polityki spójności w okresie 2000-2006, wykazały znaczny wzrost PKB na jednego mieszkańca, co oznacza, że w 2004 r. spośród 71 mln mieszkańców 10 mln przekroczyło próg 75% PKB na mieszkańca. Jednak pomimo postępów dysproporcje mierzone w wartościach bezwzględnych są nadal znaczne. Badania wskazują, że wynika to nie tylko z racji rozszerzenia Unii w 2004 r. o kraje Europy Wschodniej, ale z występującej coraz bardziej dynamicznie tendencji do koncentracji wzrostu w stolicach krajów Unii. Występuje również mniejsza koncentracja terytorialna PKB w tradycyjnym obszarze centralnej Europy między Londynem, Paryżem, Mediolanem, Monachium i Hamburgiem. Tendencję tę przypisuje się nowym centrom wzrostu, jak Dublin, Madryt, Helsinki, Sztokholm, Warszawa, Praga, Budapeszt i Bratysława. Tendencjom tym towarzyszy proces suburbanizacji, tj. przenoszenia się mieszkańców miast na przedmieścia oraz wyludniania się centrów miast. Intensywność wymienionych procesów zwraca uwagę na znaczenie terytorialnej spójności dla rozwoju Unii. Koncentracja działalności gospodarczej w stolicach jest oczywiście ważna, przynosi korzyści w postaci efektu skali, korzyści aglomeracji, przyspieszenia dynamiki zmian strukturalnych. Jednak niesie ze sobą także koszty przeludnienia, wzrostu nakładów na dostosowania w zakresie transportu, niestety również prowadzi do zachwiania równowagi rozwoju terytorialnego wewnątrz państw, jeżeli nie istnieją inne ośrodki aktywności gospodarczej w postaci dużych miast lub sieci miast mniejszych. Warto zwrócić uwagę, że przede wszystkim w nowych państwach członkowskich duża część nierówności pomiędzy zamożnością regionów była wynikiem koncentracji działalności gospodarczej oraz jej dynamicznego wzrostu wewnątrz i na obrzeżach stolic.

Przytoczone liczby i zjawiska charakteryzujące proces konwergencji w Unii Europejskiej zwracają uwagę, że różnice w poziomie zamożności w UE są nadal znaczne, a trzy najsłabsze kraje wśród nowo przyjętych, tj. Polska, Bułgaria oraz Rumunia, potrzebują znacznie więcej czasu na wyrównanie różnic w poziomie PKB

na jednego mieszkańca niż pozostali z nowych członków[11]. Sytuacja taka może się utrzymać nawet przy wysokiej stopie wzrostu gospodarczego w każdym z tych państw. Słabe regiony w tych państwach stają przed wyzwaniem połączenia wysokiej produktywności z wysokim poziomem zatrudnienia w sposób gwarantujący, że wzrost produktywności nie będzie odbywał się kosztem zmniejszenia zatrudnienia i na odwrót. Pamiętać trzeba, że w każdym regionie poziom PKB na mieszkańca zależy od dwóch czynników: produktywności, którą osiąga każda zatrudniona osoba, oraz od ich liczby. Często uznaje się, że niekoniecznie ważne są oba te czynniki, że wystarcza zwiększyć tylko produktywność, np. zwiększając konkurencyjność zatrudnionych, nie przywiązując odpowiedniej wagi do liczby zatrudnionych. Jednak w dłuższej perspektywie droga zwiększania wydajności pracy przez obniżanie jej kosztów okazuje się nisko efektywna – nie powoduje głębszych zmian strukturalnych, których źródłem jest postęp innowacyjny. Ponadto wiadomo, że niski poziom zatrudnienia i duża liczba bezrobotnych mają wpływ na obniżenie spójności społecznej, a w dłuższym czasie powodują wyludnienie się obszarów będących w stagnacji, przyczyniając się do ich upadku. Wyzwaniem zatem dla regionów słabo rozwijających się w Unii jest połączenie wysokiej produktywności wykorzystania posiadanych zasobów majątku produkcyjnego z wysokim poziomem zatrudnienia, gwarantującym, że rozwój będzie się odbywał z wykorzystaniem obu czynników równocześnie.

Niestety, analiza procesów rozwoju na terytorium Unii zwraca uwagę, że państwa członkowskie, rozporządzając środkami publicznymi Unii Europejskiej, przywiązują większą wagę do przepływu środków do najbardziej rozwiniętych i zamożnych regionów, najchętniej stołecznych lub dużych, dobrze prosperujących miast, albo do najbardziej rozwiniętych obszarów słabszych regionów. One koncentrują przypływ inwestycji zagranicznych oraz krajowy proces inwestycyjny. Można więc uznać, że środki publiczne pomocowe Unii nie przyczyniają się w pierwszym rzędzie do osłabienia dysproporcji między najsłabszymi regionami Unii, co stoi w sprzeczności ze wsparciem ze strony polityki spójności. Sytuacja ta grozi spowolnieniem procesów przemian strukturalnych w kierunku budowy gospodarki opartej na wiedzy, zwłaszcza w słabiej rozwiniętych krajach Unii Europejskiej. W tych krajach pomoc przeznaczona na rozwój infrastruktury, wzrost zatrudnienia, podnoszenie kapitału wiedzy, dla małych i średnich przedsiębiorstw, na oszczędzanie energii, rozwój handlu, na badania i rozwój, działalność kulturalną, zapobieganie klęskom żywiołowym stanowiła aż 80% (wyłączając rolnictwo, rybołówstwo i transport). W niektórych państwach, jak np. w Hiszpanii oraz w Polsce, pomoc publiczna dofinansowywała wydobycie węgla w wysokości odpowiednio 34% oraz 24% pomocy całkowitej. Chociaż w obu tych krajach, począwszy od 2001 r., postępuje proces redukcji tych dziedzin gospodarki[12]. Wielu badaczy kwestionuje tę strukturę pomocy publicznej

[11] Tamże, s. 13.
[12] Tamże, s. 164.

świadczoną przez Unię w ramach polityki spójności. Twierdzą oni, że nie przygotowuje ona należycie zacofanych bądź słabszych regionów Unii Europejskiej do funkcjonowania w ramach wspólnego rynku w szybko globalizującej się gospodarce światowej[13]. Dowodzą także, że pomocowy charakter polityki spójności w tych regionach przyczynił się przede wszystkim do podwyższenia dochodów ludności oraz poprawy warunków życia w krótkim okresie. Zwracali uwagę, że wydatkowanie środków finansowych przede wszystkim na rozwój podstawowej infrastruktury komunikacyjnej oraz infrastruktury chroniącej środowisko, w regionach słabszych członków „starej" Unii, nie przyczynił się w sposób trwały do pobudzenia wzrostu gospodarczego, nie uruchomił również endogennych źródeł ich rozwoju.

Oceny te były ważne dla Komisji Europejskiej przygotowującej się do wypracowania nowych zasad funkcjonowania polityki spójności w rozszerzonej Unii Europejskiej, obejmującej już nie piętnastu, ale dwudziestu siedmiu członków. W sposób naturalny była ona zainteresowana opiniami o efektach polityki spójności praktykowanej w krajach „starej" Unii Europejskiej oraz efektywności wykorzystania środków przedakcesyjnych u przyszłych członków Unii. Dyskusja toczona nad nowym budżetem dla okresu 2007-2013, już rozszerzonej Unii Europejskiej, zobowiązywała Komisję do podjęcia wielu reform dotyczących polityki spójności. Warto dodać, że w tym gorącym okresie przygotowań ukazał się raport Andre Sapira, krytycznie oceniający nie tylko politykę spójności, ale również inne rodzaje polityki prowadzone przez Unię Europejską[14]. Raport poszukiwał odpowiedzi na bardzo ważne pytanie: „Dlaczego Unia Europejska notuje słaby rozwój, niższe tempo wzrostu gospodarczego od USA i Japonii, jak również od szczególnie szybko rozwijających się Chin?". Autorzy raportu wyraźnie podkreślali, że powodem jest niska innowacyjność gospodarki europejskiej, ponieważ zbyt niskie są nakłady na badania i rozwój, nieatrakcyjne są także warunki pracy w B + R, co powoduje „drenaż mózgów" głównie do USA. Raport również stwierdza, że chociaż konwergencja w Unii postępuje na poziomie krajów, nie jest odczuwalna dla regionów słabo rozwiniętych, co powoduje, że w członkowskich krajach słabo rozwiniętych w układzie terytorialnym zachodzi dywergencja. Rekomendacje raportu jednoznacznie proponują kierunki nowych dostosowań strukturalnych, przyspieszających budowę gospodarki opartej

---

[13] R. Bradley w swoim opracowaniu *Evaluating the impact of European Union. Cohesion policy in Less developed countries and regions*, „Regional Studies" vol. 40, nr 2, zwraca uwagę, że efekty dotychczasowej polityki spójności są zbyt słabe na obszarach celu 1, ponieważ regiony, które korzystają z jej środków finansowych, zwykle położone są w państwach członkowskich, które prowadzą mało efektywną politykę makroekonomiczną oraz nie dysponują sprawnie funkcjonującym układem administracyjnym.

[14] Raport Andre Sapira został złożony na ręce ówczesnego Przewodniczącego Komisji Europejskiej, Romano Prodiego, w 2003 r. Raport przekonywał, że wydatki z budżetu Unii winny być ukierunkowane na osiąganie celów Strategii lizbońskiej. Andre Sapir stwierdził, że należy odejść od subsydiowania gospodarki rolnej i mało efektywnej pomocy regionalnej na korzyść wzmocnienia postępu w zakresie badań i rozwoju, edukacji i pomocy firmom w restrukturyzowaniu się.

na wykorzystaniu wiedzy. Raport bardzo krytycznie odniósł się także do dotychczasowych wyników realizacji Strategii lizbońskiej. Krytyka dotychczasowej efektywności wykorzystania środków budżetowych Unii, w obliczu przyjęcia dwunastu nowych członków, w większości o dużo niższym poziomie rozwoju gospodarczego, przyczyniła się do zrozumienia konieczności podjęcia wielu zdecydowanych reform. Polityka spójności stała się jednym z najważniejszych wyzwań, przed którymi stanęła Wspólnota. Od instytucji unijnych oczekiwano podjęcia działań, które w długofalowej perspektywie spowodują osiągnięcie strategicznego celu polityki spójności określonego w Traktacie z Maastricht. Z pewnością powinna to być nowa polityka spójności, przyspieszająca rozwój nowej gospodarki opartej na wykorzystaniu wiedzy, informacji oraz kreatywności przeciwdziałającej niekorzystnym zjawiskom na europejskim rynku pracy zarówno w słabych regionach Unii, jak i w regionach wymagających odejścia od struktur tracących zdolność do konkurowania w globalnej gospodarce. Uznając zasadność tych krytycznych opinii, należy również zwrócić uwagę na inne pozytywne efekty polityki spójności.

Środki polityki spójności, zgodnie z treścią rozdziału Traktatu z Maastricht o zasadach konkurencji, o czym wspomniano już wcześniej[15], pomagają nowym członkom Unii w utrzymaniu wysokiego poziomu stóp wzrostu gospodarczego, przy zachowaniu równocześnie stabilności finansowej oraz utrzymaniu inflacji na poziomie kryteriów konwergencji makroekonomicznej przyjętych przez Unię Gospodarczą i Monetarną. Środki te w istotnym stopniu finansują pilne inwestycje publiczne o charakterze infrastrukturalnym, inwestycje w podnoszenie kapitału ludzkiego, w niewielkim zaś stopniu – ale jednak finansują – rozwój sfery B + R. W ten sposób pomagają rozwijać się sferze gospodarki tych krajów, ponadto wzmacniają stabilność finansową budżetu, ponieważ są źródłem jego potrzeb pożyczkowych. Przyczyniają się zatem do ograniczenia ujemnego wpływu na stopy procentowe, „efektu wypychania", co nie tylko zabezpiecza środki na inwestycje dla sektora prywatnego, ale również jest ważne dla podtrzymania zaufania do rynków finansowych.

Należy także podkreślić, że nowo przyjęci członkowie Unii mają ogromne potrzeby w zakresie wyposażenia w infrastrukturę. Przy niskich kosztach pracy i niskim PKB na 1 mieszkańca inwestycje publiczne w infrastrukturę prowadzone w szerokim zakresie stają się ważnym czynnikiem zachęcającym do przybycia inwestorów zagranicznych. Stymulują popyt wewnętrzny na ich wyroby oraz obniżają ich wydatki inwestycyjne o charakterze infrastrukturalnym. Tym samym otwierają szanse na przyspieszenie zmian strukturalnych gospodarki regionów słabo rozwiniętych, co powinno również oddziaływać na wzrost aktywności zawodowej ich mieszkańców. Jest to działanie niezwykle potrzebne dla tworzenia podstaw rozwoju endogenicznego regionów, opartego na coraz wyższej produktywności wykorzystania ich czynników wzrostu.

---

[15] Z. Brodecki, wyd. cyt., s. 245-265.

W przypadku gospodarki nowych członków Unii nie można nie doceniać środków pomocowych w ważnym pierwszym okresie członkostwa, zabezpieczają one bowiem nie tylko wysoką dynamikę zrównoważonego rozwoju gospodarczego, chroniąc gospodarkę przed generowaniem nadmiernego deficytu budżetowego oraz wzrostu długu publicznego, ale również są kołem zamachowym procesu restrukturyzacji gospodarki. Tworzą tym samym korzystne podstawy do osiągnięcia przyszłej realnej konwergencji w ramach unii walutowej.

2. Reformowanie polityki spójności po roku 2006

W lutym 2004 r. opublikowano ważny dokument pt. „Partnerstwo na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy start Strategii Lizbońskiej". Dokument ten został opracowany w odpowiedzi na średniookresowy przegląd strategii lizbońskiej. Stwierdzono w nim, że osiągnięcie założonych w strategii celów nie jest jednolite na terytorium UE, a wcześniejsze wyzwania stają się jeszcze bardziej naglące w obliczu starzejącego się społeczeństwa i globalnej konkurencji. Za przyczyny takiego stanu uznano przeładowanie programu polityki UE, niezadowalający poziom koordynacji oraz przeciwstawne interesy poszczególnych państw członkowskich. W dokumencie tym zaproponowano nowy „Program działań Strategii lizbońskiej" określający priorytety, które powinny państwom członkowskim zapewnić szybszy i trwały wzrost oraz większą liczbę wysoko produktywnych miejsc pracy. Zaproponowano również usprawnienie realizacji wyzwań określonych w strategii lizbońskiej przez wprowadzenie nowego sposobu zarządzania procesem reform oraz zastosowanie ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia[16]. Zostało ono wyrażone w „Zintegrowanym pakiecie wytycznych dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005-2008", zawierającym szczegółowe polityczne wytyczne w trzech obszarach: makroekonomicznym, mikroekonomicznym oraz dotyczącym polityki zatrudnienia[17]. Równolegle Rada Europejska zobowiązała państwa członkowskie do opracowania (na podstawie tych wytycznych) „Krajowych programów reform na lata 2005-2008", które powinny zawierać propozycje usprawnienia wdrażania strategii lizbońskiej przez zaprogramowanie działań reformatorskich w obszarze gospodarczym, społecznym i strukturalnym.

Następnym ważnym krokiem było opublikowanie przez Komisję Europejską dokumentu strategicznego wyznaczającego kierunki realizacji polityki spójności UE w latach 2007-2013, jako jednego z instrumentów realizacji strategii lizbońskiej, pt. „Polityka spójności na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Strategiczne wytycz-

---

[16] Communication to the Spring European Council, *Working together for growth and jobs – a new start for the Lisbon Strategy*, COM (2005), 24 final, 2 lutego 2005 r.

[17] *Integrated Guidelines on Growth and Jobs 2005-2008*, COM (2005) 141 final, przyjęty przez Radę Europejską.

ne Wspólnoty na lata 2007-2013"[18]. W dokumencie tym zaproponowano wytyczne, a w ich ramach układ priorytetów polityki spójności na poziomie wspólnotowym, stanowiącym podstawę dla przygotowania przez państwa członkowskie dokumentów strategicznych i programowych, realizowanych przez odpowiednie programy operacyjne.

Wszystkie te zalecenia, zawarte w wymienionych dokumentach, powinny być przeniesione na poziom krajowy w formie dokumentu strategicznego, zawierającego opis i uzasadnienie wybranych priorytetów w kontekście celów i priorytetów określonych w Strategicznych wytycznych wspólnoty na lata 2007-2013, a następnie realizowanych przez odpowiednie programy operacyjne. Polska projekt takiego dokumentu strategicznego pt. „Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007-2013" ogłosiła w maju 2006 r. Tym samym podjęła próbę opracowania strategii synergicznie realizującej priorytety zawarte w omówionych wyżej dokumentach.

Treść wyszczególnionych dokumentów wskazuje, że polityka spójności powinna stać się ważnym instrumentem osiągania celów strategii lizbońskiej. Jest to konsekwencją decyzji politycznej podjętej przez państwa członkowskie Unii w ramach spotkania Rady Europejskiej w marcu 2005 r. Za wdrożenie programu odnowionej strategii lizbońskiej odpowiadać mają zarówno Komisja Europejska, jak i państwa członkowskie. Zaproponowano, aby każde z państw przez „narodowe programy lizbońskie" dostosowało osiąganie celów strategii do specyfiki swojego kraju. W nowym programie realizacji strategii lizbońskiej wskazano, że osiągnięcie celów wymaga działań na rzecz wzmocnienia pozycji Unii jako atrakcyjnego miejsca inwestowania i tworzenia miejsc pracy, oparcia wzrostu gospodarczego na wiedzy i innowacjach oraz tworzenia odpowiednich warunków dla rozwoju przedsiębiorczości.

Postanowienie nowego sposobu zarządzania realizacją strategii lizbońskiej, jak również postanowienia dotyczące nowego układu priorytetów polityki spójności Unii, przyczyniły się do powstania nowego sposobu koordynacji procesu realizacji tej polityki. Jest nim uzgodnienie krótkookresowych programów operacyjnych. Postanowienia te zawarto w Strategicznych wytycznych wspólnoty (SWW) na lata 2007-2013, stanowiących również podstawę dla przygotowania przez państwa członkowskie dokumentów strategicznych i programowych[19].

Za najważniejsze dla realizacji odnowionej strategii lizbońskiej uznano trzy priorytety, na których powinna się skupić polityka spójności. Należą do nich:

---

[18] Komisja Europejska zaproponowała zestaw odpowiednich działań, które mają osiągać cele strategii w podziale na zobowiązania zarówno państw członkowskich, jak i zobowiązania Komisji. Ocena tych działań ma być zawarta w corocznie sporządzanym raporcie. Program działań opublikowany został w Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy, COM (2005) 24, Brussels 02.02.2005.

[19] Szerzej z tym tematem czytelnik może się zaznajomić, studiując dokument Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 42-94.

– poprawa atrakcyjności inwestycyjnej państw członkowskich, regionów i miast przez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie potencjału środowiska;
– wsparcie innowacyjności, przedsiębiorczości i wzrostu gospodarki opartej na wiedzy przez wspieranie zdolności w zakresie badań i innowacyjności, łącznie z nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi;
– tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy przez zachęcenie większej liczby osób do podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej, poprawę adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Obserwując dotychczasowy sposób realizacji polityki spójności Unii Europejskiej oraz strategii lizbońskiej, należy zauważyć, że strategia lizbońska pod względem zarówno formułowanych celów, jak i sposobu ich osiągania nie ma charakteru regionalnego, wręcz przeciwnie – dotyczy Unii jako całości. Natomiast realizacja polityki spójności dokonuje się na podstawie kryteriów identyfikujących regiony w celu korzystania z pomocy. Udzielanie tej pomocy wymaga także respektowania przede wszystkim trzech zasad tradycyjnej polityki regionalnej Unii, tj. zasady partnerstwa, programowania oraz proporcjonalności. Każda z tych zasad znajduje odzwierciedlenie w przyjętym systemie uregulowań prawnych zarówno wspólnotowych, jak i krajowych. Na tej podstawie odbywa się alokacja funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, uwzględniająca również własne priorytety państwa i regionów oraz odpowiadające im działania operacyjne dostosowane do warunków regionalnych.

Nowy okres programowania polityki spójności na lata 2007-2013 wymagał nowych map pomocy regionalnej oraz nowych systemów pomocowych. Zmiany te były konsekwencją nie tylko przyjęcia nowych członków Unii Europejskiej – krajów Europy Środkowej i Wschodniej, ale również zmiany celów polityki spójności w związku z wykorzystaniem jej do realizacji strategii lizbońskiej – tj. położenia nacisku na wzrost, konkurencyjność i innowacyjność.

Przyjęcie nowych członków zmieniło przepływ środków finansowych między poszczególnymi państwami i wewnątrz tych państw. Spowodowało również istotne zmiany ich polityki regionalnej. W ramach polityki spójności nastąpiło ukierunkowanie jej finansowania na mocne strony regionów oraz rozwój ośrodków miejskich. Zmienił się również sposób wdrażania krajowych regionalnych systemów politycznych. Część państw przyjęła bardziej zregionalizowany sposób podejścia, co wiązało się z większą dostępnością środków finansowych i większym potencjałem istniejącym na poziomie regionalnym. Z kolei mniejsza dostępność środków wśród innych członków prowadziła do mniejszej liczby programów oraz do bardziej scentralizowanego zarządzania tymi programami.

3. Kierunki zmian w krajowej polityce spójności wywołane jej reformą

Zaproponowane zmiany w procesie programowania odnoszące się do celów i środków polityki spójności spowodowały dyskusje na poziomie krajowym dotyczące preferowania spójności czy wzrostu. Rezultatem stawało się przyjęcie założeń wymagających wypracowania programów popierających konkurencyjność, umożliwiające osiąganie sukcesu na rynkach światowych zarówno poszczególnym państwom, jak i wybranym regionom. Już obecnie można zaobserwować intensywne dążenie do koncentrowania się na tworzeniu biegunów wzrostu oraz centrów wiedzy specjalizujących się w konkurowaniu na poziomie międzynarodowym.

Niemniej w wielu państwach pojawiła się również tendencja, aby polityka regionalna stymulowała rozwój regionalny na drodze dokonania wyboru miast pełniących funkcje biegunów wzrostu, zapewniających równocześnie obszarom wiejskim możliwość zmiany w kierunku zintensyfikowania wzrostu wielofunkcyjnego. Ten kierunek działań polityki regionalnej jest szczególnie interesujący, ponieważ w większym stopniu przyczynia się nie tylko do racjonalizowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego słabszych regionów, ale również do racjonalizowania podziału obowiązków i odpowiedzialności za rozwój wewnątrzregionalny pomiędzy władze centralne, regionalne i lokalne[20].

Stwierdzić należy, że niezależnie od poziomu rozwoju krajów nowe cele przyjęte przez politykę spójności na lata 2007-2013 stanowiły dla nich wyzwanie. Strategiczne wytyczne wspólnoty kładące nacisk na realizację strategii lizbońskiej wywarły poważny wpływ na wybór celów przyjmowanych w strategiach rozwoju krajów i regionów oraz na sposób ich osiągania[21]. Członkowie Unii zdecydowali się przyjąć solidne zobowiązania w zakresie tworzenia podstaw dla wzrostu znaczenia innowacji, wiedzy i przedsiębiorczości w programach rozwojowych swoich krajów i regionów. Konsekwencją jest proponowany większy wzrost wydatków na badania i rozwój oraz innowacyjność, jak również lepsze przygotowanie regionalnych strategii innowacji.

Warto zwrócić także uwagę, że niektóre państwa członkowskie skorzystały z możliwości opracowania własnej polityki rozwoju regionalnego. Niemniej ich realizacja

---

[20] Informacje odnoszące się do procesu postrzegania problemów regionalnych przez politykę spójności w krajach członkowskich Unii Europejskiej pochodzą z raportów przygotowanych przez pracowników centrum badawczego EoRPA, *Wzrost czy równość*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 36-45, 100-111.

[21] Strategiczne Wytyczne Wspólnoty wyznaczały hierarchię priorytetów, podpriorytetów i działań mających ukierunkować politykę spójności z celami strategii lizbońskiej. Decyzja Rady z 6.10.2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, 2006/702/WE Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L291/11,21.10.2006.

odbywa się w powiązaniu ze środkami pomocowymi Unii Europejskiej[22]. Przyjęte odmienne rozwiązania organizacyjne przy przygotowaniu dokumentów w postaci Narodowych strategicznych ram odniesienia odzwierciedlają różnorodność form konstytucyjnych oraz instytucjonalnych funkcjonowania zarówno państw, jak i ich regionów w UE oraz wcześniej przyjęte sposoby realizacji polityki spójności. Nie należy jednak rozumieć, że w ten sposób dystansują się one od celów lizbońskich.

Kolejna cecha charakterystyczna to zastosowanie różnych rozwiązań organizacyjnych w procesie realizacji przyjętych strategii. Tzw. podejście scentralizowane (odgórne) zastosowano nie tylko w nowych państwach członkowskich, jak np. w Polsce, ale również w Danii, Irlandii, Luksemburgu oraz w większości państw kohezyjnych (z wyjątkiem Hiszpanii). W tych krajach władze krajowe przyjęły rolę główną w opracowaniu dokumentów strategicznych (NSRO), konsultując się z władzami niższego szczebla oraz z zainteresowanymi partnerami na poziomie lokalnym. W krajach federalnych proces ten był oddolny, ponieważ odpowiedzialność za sporządzenie programów rozwojowych spoczywała w pierwszym rzędzie na organizacjach regionalnych, a rządy skupiały się na nakreśleniu ogólnych ram strategicznych, jak np. w Belgii. Pomiędzy tymi dwoma podejściami mieszczą się inne formy współuczestnictwa, starające się zachować równowagę między wpływem rządu oraz regionów. Na ten aspekt zwraca uwagę przykład Austrii, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, jak również Francji.

Można uznać, że utrzymują się trzy tendencje w alokacji kompetencji decyzyjnych odnoszących się do ponoszenia odpowiedzialności za opracowanie strategii rozwojowych regionów i sterowanie ich realizacją. Pierwszą z nich jest tendencja umocnienia się regionalizacji polityki regionalnej. Ma ona dwoisty charakter – polityczny i administracyjny. Kompetencje władcze państwa są decentralizowane. W ten sposób przekazywane jest władztwo na poziom regionalny w Hiszpanii, Belgii, Wielkiej Brytanii, Francji. Drugi sposób to zlecenie zarówno opracowania strategii, jak i jej realizacji kompetencji organów władzy regionalnej, z tym że przed przygotowaniem ostatecznych decyzji finansowych w ministerstwach przeprowadza się negocjacje budżetowe celem ustalenia wkładu finansowego obu partnerów. Ten sposób ma wyraźnie charakter władczo-administracyjny.

Inne podejście to czysto administracyjne rodzaje decentralizacji odnoszące się do zarządzania wdrażaniem środków pomocowych. Rozwiązanie to często przyjmowane jest wśród nowych państw członkowskich. Tam fundusze strukturalne stanowią bardzo poważne źródło finansowania rozwoju regionalnego na obszarze całego kraju, ale też uznaje się, że zdolności administrowania funduszami na poziomie rządowym są znacznie większe niż na poziomie regionalnym.

---

[22] Do takich państw należy zaliczyć także Szwecję i Włochy, np. włoski dokument NSRO jest wspólnym dokumentem dla własnej polityki rozwoju regionalnego oraz celów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych za pośrednictwem specjalnych porozumień w sprawie Programu ramowego i uzgodnień instytucjonalnych.

Należy również zwrócić uwagę, że regionalizacja często wiąże się z zmianą granic regionów oraz mniejszych jednostek otrzymujących pomoc, co wymaga nowych inicjatyw administracyjnych oraz decentralizacji. Proces ten uelastycznia dotychczasowe sposoby podejmowania decyzji w zakresie polityki rozwoju regionalnego, budowy programów, jak również zarządzania tymi programami. Otwiera to możliwość powoływania nowych instytucji zwiększających elastyczność budżetową oraz potencjał prowadzenia polityki regionalnej przez regionalne organy wykonawcze. Przykładem może tu być Agencja Rozwoju Regionalnego w Anglii.

Kolejna tendencja to przeniesienie decyzji odpowiedzialnych za rozwój regionalny powtórnie na poziom rządowy, który pozostaje głównym podmiotem w tym zakresie. Natomiast decydentem w zakresie rozdysponowania środków pozostają ministerstwa oraz ich organy wewnętrzne (departamenty). Proces ten wskazuje, że wzrasta rola państwa w ustanawianiu nadrzędnych ram rozwoju regionalnego oraz w zakresie jego koordynacji. Można nawet uznać, że w różnej formie organizacyjnej proces ten umacnia się w wielu członkowskich krajach UE. Sprzyja temu siła interwencji centralnych w zakresie przydziału środków finansowych zgodnie z najważniejszymi celami krajowej polityki regionalnej.

W nowych krajach członkowskich wielkość funduszy pomocowych, które przeznacza na ich rozwój Komisja Europejska, wymaga odpowiedniego partnera na poziomie krajowym, odpowiedzialnego za ich efektywne wykorzystanie. Należy również zwrócić uwagę, że w sterowaniu rozwojem regionalnym coraz większe znaczenie ma koordynacja tego procesu. W procesie realizacji postanowień zawartych w dokumentach programowych, bez względu na to, na jakim szczeblu podejmowane są ostateczne decyzje (rząd, władze regionalne), w proces ich realizacji zaangażowanych jest wiele instytucji funkcjonujących na różnych poziomach w imieniu instytucji unijnych, krajowych i regionalnych oraz społecznych. Świadczy to o tym, że warunki, w jakich odbywa się koordynacja polityki regionalnej, dynamicznie mogą się zmieniać, co od systemu wymaga elastyczności w działaniu i otwierania się na nowych partnerów.

4. Podsumowanie

Zawarte w strategiach rozwoju regionów mechanizmy alokacji orientują się na konkurencyjność i jakość. Skupiają się one w dużym stopniu na wspieraniu przedsiębiorstw w indywidualnych działaniach badawczo-rozwojowych bądź klastrach. Oznacza to, że przeważająca część funduszy trafi do głównych aglomeracji w obrębie wyznaczonych obszarów. Stanowią one typową bazę dla lokalizacji większości przedsiębiorstw i prac badawczo-rozwojowych. Również przyznawanie funduszy na zasadzie przeprowadzenia konkurencyjnych przetargów jest bardziej korzystne dla obszarów dynamicznie rozwijających się bądź zaawansowanych w rozwoju obszarów wysoko zurbanizowanych.

W krajach słabo rozwiniętych czy makroregionach słabszych strukturalnie (nowe kraje członkowskie oraz kraje kohezyjne) ukierunkowanie geograficzne dokonujące się w ramach polityki spójności może pomóc w nadrabianiu zaległości w stosunku do krajowego poziomu rozwoju, ale jak wynika z analizy, czyni się to w sposób raczej ograniczony.

W ramach wewnętrznej polityki regionalnej większość inicjatyw skupia się na wspieraniu działalności gospodarczej przez świadczenie pomocy bezpośredniej (granty inwestycyjne, naukowo-badawcze). Można uznać, że ten instrument stanowi podstawę podnoszenia zdolności konkurowania na rynku poszczególnych podmiotów. Oddziaływanie odbywa się także przez pomoc pośrednią: przez inwestowanie w parki przemysłowe, infrastrukturę gospodarczą, klastry, bieguny wiedzy, strefy konkurencyjności. Proces ten sprzyja koncentracji działalności gospodarczej. W ten sposób stymuluje się rozwój obszarów silniejszych strukturalnie.

Warto także podkreślić, że w nowych strategiach regionów podejmuje się próbę wprowadzania rozwoju proinnowacyjnego na słabszych obszarach. Inicjatywom tym towarzyszą działania wykreowania dobrego kapitału intelektualnego, odpowiedniej infrastruktury oraz względnej bliskości środków badawczo-rozwojowych.

W proponowanych strategiach wiele jest takich instrumentów i mechanizmów alokacji, które mogą mieć bardzo korzystne konsekwencje dla obszarów słabszych strukturalnie. Istnieje również szansa na ich realizację, a sprzyjają temu znaczne środki finansowe przeznaczone na osiaganie celu 1 – Konwergencja; stanowią one ok. 82% całości wydatków unijnych przeznaczonych na pomoc strukturalną.

Trzeba również zauważyć, że we własnych politykach krajowych większość środków jest kierowana do obszarów wyraźnie zapóźnionych lub regionów problemowych ze względu na położenie geograficzne. Preferuje się także regiony słabsze, ale o określonych zaletach, w których rozwijają się bieguny konkurencyjności, bieguny doskonałości obszarów wiejskich czy budowa klastrów.

Ostatecznie należy wskazać, że mimo zmiany celów, instrumentów i mechanizmów wsparcia finansowego, unijna polityka spójności oraz krajowe polityki regionalne nadal koncentrują się na obszarach uznanych za słabsze strukturalnie. Drugą ważną cechą jest to, że równocześnie dużą wagę przywiązuje się do osiągania celów Strategii lizbońskiej i do wykorzystania mocnych przewag regionów. Jednak nie można uznać, że tendencje te będą musiały doprowadzić do konfliktu między osiąganiem celów wzrostu oraz przyspieszenia rozwoju słabszych regionów w polityce spójności.

Podsumowując te rozważania o promowaniu wzrostu i rozwoju regionów przez działania polityki spójności Unii Europejskiej, należy stwierdzić, że jej dodatkowość spełniała nie tylko ważną funkcję inicjującą, ale również często urealniającą szanse na przyspieszenie wzrostu gospodarczego oraz podnoszenie konkurencyjności struktur gospodarczych słabszych regionów Unii. Środki, którymi ona dysponuje dla słabszych członków Unii w okresie 2007-2013, stanowią podstawową część nakładów krajowych i regionalnych stymulujących rozwój sfery naukowo-badawczej, przedsiębiorczości, edukacji, zastosowania technologii przyjaznych środowisku.

Należy uznać, że działając w ten sposób, przyczynia się ona do tworzenia potencjału fizycznego, intelektualnego oraz instytucjonalnego, które słabszym obszarom Unii, a przede wszystkim regionom w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, pozwalają uzyskać realne korzyści z procesu integracji może nie tylko w krótkim okresie.

Literatura

Bartkowiak R., *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 2003.

Bradley R., *Evaluating the impact of European Union. Cohesion Policy in Less developed countries and regions*, „Regional Studies" vol. 40, nr 2.

Brodecki Z. (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2002.

Communication to the Spring European Council, *Working together for growth and jobs – a new start for the Lizbon Strategy,* COM (2005), 24 final, 2 lutego 2005 r.

Czwarty Raport na temat Spójności Gospodarczej i Społecznej Unii Europejskiej, *Growing Regions, Growing Europe*, Communication from the Commission, Luxembourg 2007.

Decyzja Rady z 6.10.2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, 2006/702/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L291/11, 21.10.2006.

Integrated Guidelines on Growth and Jobs 2005-2008, COM (2005) 141 final.

Kotyński J. (red.), *Globalizacja i integracja europejska*, PWE, Warszawa 2005.

Lucas R., *On the mechanics of economic development*, „Journal of Monetary Economies" 1995 no 22.

Małuszyńska E., Gruchman B. (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

Płowiec U., *Lizbońska strategia Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, [w:] *Gospodarka Polski przed wejściem do Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2003.

Wdrożenie Strategii Lizbońskiej. Reformy dla rozszerzonej Unii, Raport Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej 26.03.2004, Komisja Europejska, Bruksela 2004.

Williamson O., *Ekonomia instytucjonalna kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998.

Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy, COM (2005) 24, Brussels 02.02.2005.

Wzrost czy równość, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

PERSPECTIVE OF THE REGIONAL DEVELOPMENT IN COHESION POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Summary: The report analyses the evolving circumstances present in the realization of EU cohesion policy between the years 2004 and 2007. Identified are the primary reasons behind the necessity of reforming the policy in the years 2005-2006, which led the member states to increasingly refocus on economic growth, competitiveness and inventiveness. This is followed by the analysis of the consequences of the reform for realization of the cohesion policy treaty obligations. The experiences of both the "new" and "old" members of the European Union are explored.