

EKONOMIA ECONOMICS

4(16) • 2011



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Redaktor Wydawnictwa: *Aleksandra Śliwka*
Redaktor techniczny: *Barbara Łopusiewicz*
Korektor: *Justyna Mroczkowska*
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: *Beata Dębska*

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com

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 Wydawnictwa

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 2080-5977 (Ekonomia)

ISSN 1899-3192 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu)

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Nakład: 200 egz.

Spis treści

Wstęp	9
Ewa Pancer-Cybulska: Społeczna odpowiedzialność terytorium w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju	11
Sebastian Bobowski: Ewolucja polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	29
Mirosława Klamut: Nowe mechanizmy realizacji spójności terytorialnej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020	41
Grażyna Adamczyk-Łojewska: Problemy konwergencji i dywergencji ekonomicznej na przykładzie krajów Unii Europejskiej, w tym Polski	57
Urszula Markowska-Przybyła: Integracja a konwergencja realna. Konwergencja regionalna w Polsce według klasycznych i alternatywnych metod badań	77
Małgorzata Markowska, Danuta Strahl: Klasyfikacja dynamiczna unijnych regionów ze względu na poziom charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT)	97
Małgorzata Markowska: Klasyfikacja regionów UE ze względu na dynamikę charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT)	119
Bernadeta Baran: Kierunki zmian w zakresie polityki socjalnej w krajach UE	139
Leszek Cybulski: Realizacja unijnej polityki zatrudnienia w Polsce	151
Joanna Jakubowska: Polsko-niemiecki rynek pracy po 1 maja 2011 r. – analiza sytuacji, skutki i prognozy	168
Agata Chlebicka: Kryzys modelu multikulturalizmu – przegląd wybranych problemów rynku pracy na przykładzie Holandii	180
Maciej Żmuda: Strategia Europa 2020 jako plan rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej	200
Artur Szmaciarski: Współpraca energetyczna Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej na tle unijnej polityki energetycznej	211
Alicja Lindert-Zyznarska: Instrumenty finansowe wspierania rozwoju regionów w perspektywie finansowej 2014-2020	226
Jan Borowiec: Polityka pieniężna w Polsce i w strefie euro – analiza porównawcza	238
Jarosław Czaja: Działania Rządu RP umożliwiające dostosowanie do zmienności kursów walut	254
Agnieszka Tkaczyszyn: Nowy kształt struktury instytucjonalnej nadzoru bankowego w Unii Europejskiej	272
Alina Bartosiewicz: Dokapitalizowanie instytucji finansowych w świetle przepisów o konkurencji Unii Europejskiej	288

Waldemar Piotr Gil: Międzynarodowa sprawozdawczość finansowa europejskim językiem biznesu	305
Magdalena Broszkiewicz: Proces konwergencji regulacji ładu korporacyjnego na rynkach kapitałowych krajów Unii Europejskiej	325
Wawrzyniec Michalczyk: Perspektywy przystąpienia kolejnych krajów do strefy euro	339
Marta Wincewicz-Bosy: Logistyka i eurologistyka jako elementy systemu integracji międzynarodowej w gospodarce światowej	353
Łukasz Olipra: Tanie linie lotnicze – nowa „jakość” w przewozach lotniczych w Unii Europejskiej	368
Joanna Michalczyk: Przemiany w polskim przemyśle spożywczym po akcesji do Unii Europejskiej	387
Franciszek Kapusta: Drobiarstwo mięsne w Polsce i jego powiązania z rynkiem Unii Europejskiej	398
Zbigniew Piepiora: Rola Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom katastrof naturalnych	412
Marcin Nowik: Wpływ Traktatu Lizbońskiego na kształt współpracy rozwojowej pomiędzy Unią Europejską a krajami AKP	423
Andrzej Raszkowski: Program TACIS w państwach postsowieckich	436
Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov: The main directions of international co-operation in the sphere of higher education	446
Nikita Nikiforov: Политические аспекты вхождения стран Балтии в Болонский процесс	458
Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera: Erasmus – nowy wymiar studiowania. Realizacja Programu LLP Erasmus na wrocławskich uczelniach w latach 2002-2011	471

Summaries

Ewa Pancer-Cybulska: Social territorial responsibility in the light of sustainable development concept	28
Sebastian Bobowski: Evolution of EU Cohesion Policy in years 2014-2020	40
Mirosława Klamut: New mechanisms of territorial cohesion realization in “National Strategy for Regional Development during the period 2010-2020”	56
Grażyna Adamczyk-Łojewska: Problems of economic convergence and divergence on the example of the European Union countries, including Poland	76

Urszula Markowska-Przybyła: Integration versus real convergence. Regional convergence in Poland according to classical and alternative methods of research	96
Małgorzata Markowska, Danuta Strahl: Dynamic classification of EU regions with regard to innovation characteristics level (regarding INPUT)	118
Małgorzata Markowska: Classification of EU regions by the dynamics of innovation characteristics (regarding INPUT)	137
Bernadeta Baran: Directions of changes in social policy of the European Union states	150
Leszek Cybulski: Accomplishment of the European Union's employment policy in Poland	167
Joanna Jakubowska: Polish-German labour market after May 1, 2011 – analysis of the situation, implications and forecasts	179
Agata Chlebicka: Crisis of multiculturalism – an overview of labour market's chosen problems on the example of the Netherlands	198
Maciej Żmuda: Europe 2020 strategy as a plan of socio-economic growth of the European Union	210
Artur Szmaciarski: Energy cooperation of the European Union and the Russian Federation against the background of EU energy policy	225
Alicja Lindert-Zyznarska: Financial instruments supporting regional development in the financial perspective 2014-2020	237
Jan Borowiec: Monetary policy in the euro zone and in Poland – a comparative analysis	253
Jarosław Czaja: Actions of Polish government enabling the adjustment to volatility of exchange rates	271
Agnieszka Tkaczyszyn: New shape of institutional structure of banking supervision in the European Union	287
Alina Bartosiewicz: Recapitalisation of financial institutions in the light of the European Union competition law	304
Waldemar Piotr Gil: International financial reporting as the European business language	324
Magdalena Broszkiewicz: Convergence process of corporate governance regulations on capital markets of the European Union member states	337
Wawrzyniec Michalczyk: Perspectives of accession another countries accession to the euro zone – an overview	352
Marta Wincewicz-Bosy: Logistics and eurologistics as the elements of the system of international integration in the global economy	367
Łukasz Olipra: Low cost airlines – a new “quality” in the air transport in the European Union	386
Joanna Michalczyk: Changes in Polish food industry after the accession to the European Union	397

Franciszek Kapusta: Poultry meat production in Poland and its relation with the European Union market	411
Zbigniew Piepióra: The role of the European Union in counteracting the results of natural disasters	422
Marcin Nowik: The impact of the Lisbon Treaty on the EU – ACP states development cooperation	435
Andrzej Raszkowski: TACIS programme in post-Soviet countries	445
Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov: Główne determinanty międzynarodowej współpracy w zakresie szkolnictwa wyższego	457
Nikita Nikiforov: Political aspects of joining the Bologna Process by the Baltic states	470
Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera: Erasmus – new dimension of studying. Implementation of LLP Erasmus at Wrocław's universities in 2002-2011	489

Sebastian Bobowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

EWOLUCJA POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W PERSPEKTYWIE 2014-2020

Streszczenie: Na forum Unii Europejskiej toczą się intensywne dyskusje wokół roli polityki spójności w kolejnym, siedmioletnim okresie programowania. Przedkładane postulaty wskazują na potrzebę usytuowania omawianej dziedziny zaangażowania Wspólnoty względem wielu konkurencyjnych strategii sektorowych (rozważana jest fragmentaryzacja, sporadycznie – renacjonalizacja), a także zwiększania efektywności interwencji środków UE. W tym kontekście niezwykle istotne jest, na co wskazuje m.in. Zielona Księga ds. Spójności Terytorialnej, wyważenie gospodarczego, społecznego i terytorialnego wymiaru integracji europejskiej, a przy tym uwzględnienie bieżącego kontekstu makroekonomicznego i politycznego, co sygnalizowano w Raporcie Barca.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, polityka spójności, Zielona Księga, Raport Barca, Europa 2020.

1. Wstęp

Dyskusje wokół mechanizmów funkcjonowania oraz pożądaných kierunków ewolucji instrumentarium finansowego służącego niwelowaniu dysproporcji rozwojowych w regionach państw członkowskich towarzyszą Wspólnocie Europejskiej od dekad, stanowiąc niejako funkcję przyrastających wyzwań i szans stojących przed gospodarką jednoczącą się Europą. Tak jak przez dekady polityka regionalna, tak dzisiaj polityka spójności mierzy się z trudnym zadaniem wyważenia priorytetów ugrupowania jako pewnej całości społeczno-gospodarczej w konfrontacji z zapóźnieniami implikującymi potrzebę interwencjonizmu wspólnotowego w obrębie biedniejszych państw UE przy niższych wskaźnikach produktywności.

2. Debata nad polityką spójności 2014-2020

Rewizja założeń Strategii lizbońskiej¹, akcentującej rangę innowacyjności, kreowania ośrodków stymulacji procesów rozwojowych w dziedzinach o wysokiej wartości dodanej, przydała argumentów zwolennikom stopniowego redefiniowania miejsca polityki spójności, konsumującej w bieżącym okresie programowania w ramach samego tylko Celu 1 – Konwergencja blisko 293 mld euro środków działu B2 budżetu wspólnotowego. Rekordowe w historii Wspólnoty Europejskiej nakłady na działania strukturalne w perspektywie 2007-2013, przekładające się na bezprecedensową alokację dla Polski, mierzącej się z wyzwaniem zagospodarowania kwoty ponad 66,5 mld euro na wypełnienie strategii spójności, przy towarzyszącym obecnie UE i gospodarce globalnej fluktuacjom zagrażającym stabilności finansów publicznych, ukierunkowały debatę wokół polityki spójności.

Symbolicznym otwarciem rozmów nt. przyszłości polityki spójności było Czwarte Forum Kohezyjne (wrzesień 2007) stanowiące próbę krytycznej oceny dotychczasowych rezultatów interwencji funduszy strukturalnych w aspekcie wzrostu spójności gospodarczej, społecznej, a także – po raz pierwszy, terytorialnej, z naciskiem na postępującą najszybciej konwergencję instytucjonalną w obrębie gospodarki rozwijającej się UE. Stanowiska formułowane na forum zarówno wspólnotowym, jak i krajowym przez największych beneficjentów i płatników netto budżetu unijnego motywowane były kolejnymi analizami i opracowaniami przygotowywanymi na polecenie Komisji Europejskiej².

W dalszych rozważaniach autor wskaże na kluczowe postulaty przedkładane w toku debaty, mając na względzie optykę, przy tym szczególną rolę, jaką w toczącej się dyskusji może odegrać Polska jako największy beneficjent polityki spójności

¹ Komisja Europejska w komunikacie z grudnia 2007 r. wskazała na narastający problem „pewnego zmęczenia reformami”, szczególnie w gronie nowych państw członkowskich, przejawiający się rosnącym deficytem na rachunku bieżącym, rosnącym zadłużeniem gospodarstw domowych i rosnącymi cenami nieruchomości, co uznać należałoby jednak za konsekwencje zachodzących procesów gospodarczych, a nie realizacji celów lizbońskich (na podstawie: [*Sprawozdanie strategiczne...* 2007, s. 6]); postulaty zmian w strategii nie wychodzą jednak naprzeciw sygnalizowanym wyżej problemom. Podczas marcowego szczytu RE z 2008 r. podtrzymano cztery obszary priorytetowe odnowionej Strategii lizbońskiej, sytuując rozwój wiedzy i innowacji – dotychczasowy cel numer jeden, za inwestycjami w kapitał ludzki i modernizacją rynku pracy oraz wsparciem małej i średniej przedsiębiorczości dla uwolnienia potencjału gospodarczego, a przed zwiększeniem efektywności energetycznej i przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym – stanowi to bez wątpienia krok w kierunku redefinicji roli polityki spójności w systemie polityki wspólnotowej, także w konsekwencji postulowanego w dobie kryzysu rozwoju wspólnej, zrównoważonej polityki przemysłowej UE (na podstawie: [*Konkluzje Prezydencji...* 2008, s. 4, 6, 8-10; *Europejska inicjatywa...* 2007; *Sprawozdanie strategiczne...* 2007, s. 4; Schelkle 2008; Pisani-Ferry, Sapir 2006]).

² Wymienić w tym miejscu należy: Zieloną Księgę ds. Spójności Terytorialnej (październik 2008), *Reflection Paper* komisarz Danuty Hübner (kwiecień 2009), *Orientation Paper* komisarza Pawła Sameckiego (grudzień 2009), wreszcie – raport prof. Fabrizia Bary (kwiecień 2009).

perspektywy 2007-2013, konkretnie zaś osiągnięcia, ewentualnie ich brak w wymiarze konwergencji, zarówno tej instytucjonalnej, determinującej jakość zarządzania polityką rozwoju na szczeblu narodowym czy lokalnym, jak i tej realnej w sferze społeczno-gospodarczej.

3. Zielona Księga ds. Spójności Terytorialnej

Dokument mający postać komunikatu Komisji Europejskiej skierowanego do Rady i Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego wytyczał istotny kierunek debaty wokół polityki spójności, akcentując potrzebę nowego rozumienia kategorii *zróżnicowania terytorialnego* UE. Harmonijny rozwój regionów państw członkowskich, od metropolitarnych, przez wiejskie, aż po peryferyjne i wyludnione, implikuje wzrost spójności terytorialnej³ Wspólnoty jako całości. Zrównoważony i harmonijny rozwój UE wymaga przy tym, zdaniem KE, przezwyciężenia odmienności i różnic w zagęszczeniu na drodze koncentracji aktywności gospodarczej i społecznej na poszczególnych obszarach, pokonania barier fizycznego dystansu przez kreowanie realnych więzi i połączeń międzyterytorialnych, poszukiwania wspólnych celów i mechanizmów ich osiągania dzięki kooperacji, wreszcie – uwzględnienia uwarunkowań geograficznych terytoriów wyspiarskich, górskich, wiejskich i granicznych dla podjęcia specyficznych wyzwań rozwojowych.

Spójność terytorialna stanowi zarazem pole rozważań wokół koordynacji polityki sektorowej i terytorialnej UE dla zwiększenia efektu synergii i poszerzenia spektrum analiz w takich dziedzinach, jak: polityka transportowa, energetyczna, dostęp do szerokopasmowego Internetu, Wspólna Polityka Rolna, Europejska Strategia Zatrudnienia, polityka morską, ochrony środowiska, konkurencji czy Europejski Obszar Badawczy (European Research Area – ERA)⁴.

Implementacji zagadnienia spójności terytorialnej w zakres programowania polityki wspólnotowej towarzyszy, zainicjowana w połowie dekady lat 90., debata na szczeblu ministrów odpowiedzialnych za zagospodarowanie przestrzenne. Jedną z istotniejszych konsekwencji prac owego kworum był przyjęty w roku 1999 dokument pod nazwą Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego [*ESDP... 1999*], na mocy którego wdrożono m.in. program współpracy transgranicznej INTERREG czy utworzono Europejską Sieć Obserwatoriów Planowania Przestrzennego (European Spatial Planning Observatory Network – ESPON) [Rivolin 2005, s. 19-27; Gualini 2008, s. 7-11]. Wyzwaniem stawianym przed uczestnikami

³ Kategoria *spójności terytorialnej*, usankcjonowana na mocy Traktatu Lizbońskiego jako wymiar polityki spójności, stanowić ma czynnik integrujący politykę wspólnotową dla efektywnego odpowiadania na wyzwania stojące przed UE (na podstawie: [*Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej... 2008*, s. 2-3]).

⁴ Na podstawie: [*Green Paper... 2008*, s. 9-10].

rozmów było rozstrzygnięcie rozbieżności w zakresie rozdziału kompetencji i odpowiedzialności w sferze rozwoju przestrzennego na szczeblu centralnym, regionalnym oraz lokalnym⁵. Przyjętej w maju 2007 r. w Lipsku Agendzie Terytorialnej towarzyszyły postulaty odwołania zagadnień zrównoważonego rozwoju, tworzenia miejsc pracy, rozwoju społecznego i ochrony środowiska do problematyki spójności przestrzennej dla „podniesienia jakości życia i wyrównania szans bez względu na miejsce zamieszkania⁶”.

- W konkluzjach dokumentu wskazano na sześć obszarów dyskusyjnych, takich jak:
- definicja spójności terytorialnej uwzględniająca kluczowe komponenty problematyki zrównoważonego rozwoju,
 - skala oraz cel działań o charakterze terytorialnym z zastrzeżeniem potrzeby integracji wysiłków władz centralnych, regionalnych i lokalnych,
 - lepsza współpraca w wymiarze zarówno ponadregionalnym, jak i ponadnarodowym z naciskiem na efektywne zarządzanie polityką rozwoju,
 - lepsza koordynacja polityki sektorowej i terytorialnej przy zwiększeniu koherencji interwencji terytorialnych,
 - nowe partnerstwa terytorialne służące włączeniu aktorów lokalnych w procesy konstruowania i implementacji polityki rozwoju,
 - lepsze rozumienie kategorii spójności terytorialnej dzięki wypracowaniu systemu współczynników i zmiennych ilościowych oraz jakościowych niezbędnych dla identyfikacji trendów i monitorowania procesów zachodzących w regionach UE⁷.

4. Stanowisko Polski ws. Zielonej Księgi

Decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów w dniu 24 lutego 2009 r. przyjęto oficjalne stanowisko rządu RP, odnosząc się tym samym do postulatów komunikatu KE. Wśród zasadniczych wniosków wskazać należy:

- Spójność terytorialną definiuje się jako „stan rozwoju terytorium, do którego się dąży, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną

⁵ Tym samym postulowano integrację europejskiej polityki sektorowej z określonym terytorium i polityką spójności (na podstawie: [Territorial State... 2005, s. 3, 5]).

⁶ Na podstawie: [Territorial Agenda 2007, s. 1]. Implementacji postanowień Agendy służył przyjęty w listopadzie 2007 r. na Azorach *Pierwszy program działań*, obejmujący m.in. problematykę polityki publicznej i zarządzania oraz zmian klimatycznych (na podstawie: [Territorial Cohesion... 2007; Spójność terytorialna... 2007]). Kwestia zmian klimatycznych, zapożyczona niejako z dziedziny polityki sektorowej UE na użytek polityki spójności, miała tym samym wzmocnić pozycję tej ostatniej jako domeny dysponującej niezależnym instrumentarium finansowym w strategii Wspólnoty (na podstawie: [Hübner 2008, s. 2]). Sama KE oficjalnie opowiada się za komplementarną i integralną rolą polityki spójności względem polityki sektorowej UE (na podstawie: [Berkowitz 2008, s. 12]).

⁷ Na podstawie: [Green Paper... 2008, s. 11-12].

- alokację zasobów” oraz jako „proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni Unii Europejskiej, aby zapewnić najlepszy rozwój unikatowego potencjału poszczególnych terytoriów UE dla osiągnięcia celów rozwojowych UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej, przez zintegrowane zarządzanie rozwojem”⁸.
- Odejście od interwencjonizmu w administracyjnie wyodrębnionych układach terytorialnych na rzecz obszarów funkcjonalnych⁹.
 - Zintegrowane podejście do rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych dla maksymalnego wykorzystania potencjału endogenicznego¹⁰.
 - Osiągnięcie spójności terytorialnej dzięki zastosowaniu następującego instrumentarium: wspólnotowy dokument polityczny dotyczący rozwoju terytorialnego UE, silny ośrodek wykonawczy o kompetencjach koordynacyjnych KE w wymiarze międzysektorowym, system oceny oddziaływania terytorialnego *ex ante* poszczególnych wspólnotowych systemów politycznych, system wskaźników pomiaru spójności terytorialnej, rozwój inicjatyw podejmowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.
 - Zastrzeżenie o konieczności zachowania przez państwa członkowskie autonomii w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego.

5. Raport Barcy

Celem dokumentu przygotowanego na polecenie komisarz Danuty Hübner przez włoskiego ministra gospodarki i finansów – Fabrizia Barcę, było stworzenie agendy reform i zainicjowanie debaty na forum wspólnotowym w kwestiach zarówno konceptualnych, politycznych, jak i operacyjnych. Modernizację budżetu UE, wyjście naprzeciw nowym wyzwaniom, wyzwolenie z biurokratycznej inercji i logiki *juste retour* uznano za podstawowe zmienne warunkujące tymczasową stagnację w politykach wspólnotowych ze wskazaniem m.in. na politykę spójności.

⁸ Cytat za: [Stanowisko do Zielonej Księgi... 2009, s. 13].

⁹ Podobne opinie publikowali europejscy eksperci (szerzej: [Governance of Territorial... 2007, s. 26]); wskazuje się przy tym na negatywne implikacje względem idei „Europy regionów” (na podstawie: [Delebarre 2006, s. 4]).

¹⁰ KE postuluje zintegrowanie krajowych i regionalnych strategii wykorzystania funduszy strukturalnych z krajowym planem reform, wytyczając tym samym terytorialny wymiar polityki spójności jako formy interwencjonizmu nakierowanego regionalnie, lokalnie, elastycznie do uwarunkowań danego obszaru; zaakcentowano rolę partnerstwa międzyregionalnego, zaangażowania lokalnych aktorów publicznych i prywatnych, w tym przedsiębiorców, w odniesieniu do których wskazano na konieczność tworzenia alternatywnych dla polityki spójności źródeł finansowania w postaci rozmaitych instrumentów kredytowych – propozycje względem MŚP wpisują się w argumentację zwolenników marginalizacji czy też renacjonalizacji polityki spójności. Otwarta pozostaje kwestia skali zaangażowania instrumentów finansowych polityki spójności w realizację celów lizbońskich, w tym związanych z budową gospodarki opartej na wiedzy (na podstawie: [Realizacja strategii lizbońskiej... 2007, s. 2-4, 8; Decyzja Rady... 2006; Communication to the Spring... 2005]).

Przeprowadzona analiza pozwoliła na sformułowanie czterech tez:

- Wspólnotowa polityka redystrybucyjna wpisana w realizację pryncypiów gospodarczych i społecznych strategii rozwoju, szczególnie duży udział alokacji na szeroko rozumiane europejskie dobra publiczne, pozostaje głęboko zakorzeniona w teorii ekonomii i politycznej interpretacji obecnego statusu UE.
- Polityka spójności stanowi adekwatną bazę dla realizacji tak zakrojonej strategii rozwoju pod warunkiem uelastycznienia pod kątem wyzwań przyszłości.
- Reforma wymaga zaadaptowania silnej koncepcji politycznej, a zatem aktualizacji oryginalnych idei tkwiących u podstaw EWG, koncentracji priorytetów, zasadniczych zmian w systemie zarządzania, politycznego kompromisu na wysokim szczeblu, wreszcie – odpowiedniego dostosowania procesu negocjacji budżetowych.
- Bieżące wydarzenia gospodarcze i polityczne wskazują na konieczność zmian, po części natychmiastowych.

Za warunek *sine qua non* uznano wyraźne rozgraniczenie interwencjonizmu wspólnotowego ukierunkowanego na stymulację przychodów i wzrostu (w terminologii raportu „efektywność”) oraz na ograniczenie nierówności („społeczne wykluczenie”), co z kolei determinować może skuteczność monitoringu i ewaluacji w obrębie poszczególnych europejskich systemów politycznych. Postulat ten pozostaje w korelacji z potrzebą większej koherencji ze strategią rozwoju i koncepcją spójności terytorialnej, przy tym koncentracji na kluczowych dla Wspólnoty i jej społeczności priorytetach – masie krytycznej zwiększającej rolę i pojęcie KE w wymiarze strategicznym.

Raport wskazuje na dziesięć filarów reformy systemu sterowania polityką spójności (*governance*):

1. Innowacyjna koncentracja na kluczowych priorytetach przy zachowaniu alokacji terytorialnej. Rezerwacja 55-65% środków budżetowych na 3-4 priorytety w rozdziale na państwa członkowskie i regiony zależnie od potrzeb i strategii z uwzględnieniem terytorialnego kryterium alokacji funduszy, dystrybucji wsparcia pomiędzy regiony zaawansowane i zacofane, a także na potrzeby „współpracy terytorialnej”. W kontekście doboru priorytetów kluczowych wymienia się następujące, potencjalne obszary problemowe: *innowacje i zmiany klimatyczne* (cel gospodarczy wpisujący się w „efektywność”), *migracje i dzieci* (cel społeczny w ramach „wykluczenia społecznego”), *umiejętności i starzenie się* (cele równoważne).

2. Nowe ramy strategiczne dla polityki spójności. Wysoka ranga dialogu strategicznego KE – państwa członkowskie (regiony) w materii Ram Europejskiego Rozwoju Strategicznego (*European Strategic Development Framework*), ukierunkowanego innowacyjnie na selekcję priorytetów i dobór wskaźników ewaluacyjnych.

3. Nowy charakter relacji kontraktowych, implementacja i raportowanie nastawione na rezultat. Nowy typ porozumienia kontraktowego – Narodowy Kontrakt Rozwoju Strategicznego (*National Strategic Development Contract*), za-

wierany pomiędzy KE i państwem członkowskim, oparty na diagnozie i wymogach instytucjonalnych interwencji, obejmujący przy tym wszelkie instrumenty polityki spójności UE, specyfikujący weryfikowalne zobowiązania, powiązany przy tym (gdzie to konieczne) z przygotowaniem oceny wdrożenia (*implementation assessment*) przez KE, dla każdego roku natomiast, w trzy lata po uruchomieniu nowej perspektywy finansowej, Strategicznego Raportu Rezultatów (*Strategic Report on Results*) na poziomie każdego z państw członkowskich.

4. Sprawniejsze zarządzanie priorytetami kluczowymi. Wypracowanie systemu uwarunkowań *ex ante* ram instytucjonalnych dla wdrożenia poszczególnych priorytetów kluczowych oraz systemu oceny postępu realizacji celów.

5. Promowanie dodatkowego, innowacyjnego i elastycznego wydatkowania. Wzmocnienie reguły dodatkowości przez powiązanie Paktu Stabilności i Wzrostu (*Stability and Growth Pact*), zobowiązania kontraktowego oraz oceny wartości dodanej generowanej przez politykę spójności z opcją wypowiedzenia na poziomie nie tyle programu, ile kraju jako całości.

6. Promowanie eksperymentalizmu i mobilizacji aktorów lokalnych. Mobilizacja aktorów lokalnych do podjęcia ryzyka, inwestowania i opierania się lokalnym grupom interesu dzięki sprzyjaniu eksperymentalizmowi i bezpośredniej roli KE wspartej specjalnym funduszem na rzecz innowacyjnych działań terytorialnych oraz zaangażowaniem międzynarodowych specjalistów na szczeblu lokalnym.

7. Promowanie procesu uczenia się: krok w kierunku ewaluacji potencjalnego oddziaływania. Wsparcie dla tworzenia i wdrażania nowoczesnych metod oceny wpływu interwencjonizmu wspólnotowego dla wychycenia realnych efektów, zwłaszcza w pewnej perspektywie, zatem sprzężenie procesu przygotowania ewaluacji z programowaniem interwencji dla uzyskania efektu dyscyplinującego dzięki zorientowaniu na priorytety i kryteria selekcji beneficjentów.

8. Przeorientowanie i wzmocnienie roli KE jako centrum kompetencyjnego. Znaczącej skali inwestycje w zasoby ludzkie i zmiany organizacyjne w Generalnej Dyrekcji KE odpowiedzialnej za politykę spójności przy istotnym usprawnieniu mechanizmów koordynacyjnych w obrębie komórek funkcjonalnych zaangażowanych w politykę spójności.

9. Wypracowanie mechanizmów zarządzania finansowego i kontroli. Ocena rezultatów dotychczasowych zmian przy wskazaniu na dalsze usprawnienia wykonałne w toku obecnej debaty dla zwiększenia efektywności i przestrzeni dla dodatkowych inwestycji w zasoby ludzkie KE.

10. Wzmocnienie mechanizmów równowagi w obrębie systemu politycznego wysokiego szczebla. Wyraźne usprawnienie debaty politycznej wysokiego szczebla, zasilanej nowymi informacjami co do rezultatów dotychczas wdrożonych zmian, zreformowanie mechanizmów gwarantujących równowagę polityczną pomiędzy Komisją, Parlamentem i Radą Europejską, wzmocnione dodatkowo powo-

łaniem formalnej Rady ds. polityki spójności, odpowiedzialnej za ocenę decyzji i rezultatów, uprawnionej przy tym do wystosowywania rekomendacji¹¹.

Jak podkreślano w raporcie, wdrożenie reformy wymagało kompromisu politycznego w roku 2010 oraz wielu zmian w bieżącym okresie programowania i strukturze negocjacji budżetowych w ramach polityki spójności dla uzyskania porozumienia wokół zasobów, systemu zarządzania oraz celów.

6. Uszczegółowiona polska koncepcja polityki spójności po 2013 r.

30 lipca 2010 r. Komitet do Spraw Europejskich przyjął drugie już, po dokumencie z 30 stycznia 2008 r., oficjalne stanowisko rządu polskiego ws. przyszłego kształtu polityki spójności UE. Zasadniczym przesłaniem dokumentu jest prezentacja polityki spójności jako instrumentu realizacji celów prorozwojowych Unii Europejskiej, uwzględniającej zmieniające się wyzwania i priorytety stojące przed Wspólnotą, przy tym stanowiącej egzemplifikację podejścia zintegrowanego, obejmującego aspekty zarówno gospodarcze, społeczne, jak i terytorialne, przekładające się na wzrost potencjału rozwojowego i konkurencyjności globalnej regionów europejskich. Wskazano na konwergencję instytucjonalną jako przejaw pozytywnego, innowacyjnego oddziaływania polityki spójności na procesy zarządzania w wielu wymiarach i w wieloletniej perspektywie. Optyka europejska każe wskazać na usytuowanie omawianej formy interwencjonizmu wspólnotowego w szerszym systemie realizacji celów strategii „Europa 2020” [Europe 2020... 2010]¹², co determinować ma jej miejsce w budżecie UE na lata 2014-2020.

Polski rząd wyraził przy tym zaniepokojenie pewnymi tendencjami w debacie wokół polityki spójności, szczególnie związanymi z fragmentaryzacją interwencji rozwojowych za pośrednictwem funduszy sektorowych, wreszcie postulatami wyłączenia Europejskiego Funduszu Społecznego czy Funduszu Spójności z polityki spójności [*Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej...* 2010, s. 1].

Kryzys gospodarczy uwypuklił rangę polityki spójności jako gwaranta „ciągłości realizacji długofalowych celów rozwojowych” [*Stanowisko Rządu Rzeczypo-*

¹¹ Na podstawie: [Barca 2009, s. 156-190].

¹² Dokument prezentuje wizję społecznej gospodarki rynkowej Europy XXI wieku – odpowiedź na kryzys gospodarczy z 2008 r. stanowić ma wspólnotowa polityka zrównoważonego, inteligentnego rozwoju, wspartego na gospodarce opartej na wiedzy i innowacjach, ukierunkowanego na włączenie i spójność społeczną oraz terytorialną, wzrost zatrudnienia i wydajności. Warto podkreślić, iż strategia wskazuje na politykę spójności jako istotny mechanizm sprzyjający osiągnięciu inteligentnego i zrównoważonego rozwoju promującego włączenie społeczne w państwach członkowskich i na poziomie regionów (s. 20); w związku z nadmiernym rozdrobnieniem instrumentów finansowych UE postuluje się ograniczenie liczby priorytetów i efektywniejsze adresowanie wydatków budżetowych, podkreśla się także konieczność zwiększenia potencjału innowacyjnych instrumentów finansowych, takich jak partnerstwo publiczno-prywatne (ppp) czy europejski rynek kapitału *venture*, a także aktywności Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI).

spolitej Polskiej... 2010, s. 2], odgrywającej przy tym rolę stymulatora zmian strukturalnych. Pośród szczegółowych rekomendacji dotyczących usankcjonowania strategicznego miejsca polityki spójności w procesach rozwojowych UE, a także podniesienia jej efektywności i skuteczności wskazano na:

- *Strategiczne podejście*, oparte na otwartej, partnerskiej debacie KE z aktorami procesów rozwojowych wszystkich szczebli, czerpiącej z reguł *evidence-based policy* (polityki faktów i obiektywnych danych); wzmocnienie ram instytucjonalnych, reformę systemu dokumentacji strategicznej na szczeblu zarówno wspólnotowym, jak i krajowym.
- *Koordinację*, niezbędną dla osiągnięcia możliwie spójnego systemu realizacji polityki UE dedykowanej zbieżnym celom; podważono potrzebę rozbudowy systemu realizacyjnego interwencji wspólnotowych ponad standardy wypracowane w ramach polityki spójności, negując tym samym sens wyodrębniania z omawianego obszaru części instrumentarium finansowego na rzecz nowych mechanizmów sektorowych, postulując harmonizację funduszy, zasad ich implementacji oraz powrót do koncepcji projektów zintegrowanych.
- *Architekturę celów*, która, jak podkreślono, winna kontynuować logikę rozdziału w poziomie alokacji (koncentracja na regionach słabiej rozwiniętych) oraz w zakresie interwencji funduszy z utrzymaniem odrębności Celu 3 polityki spójności.
- *Koncentrację tematyczną*, niezbędną dla zapewnienia właściwego ukierunkowania funduszy i uzyskania realnych rezultatów w wymiarze gospodarczym, społecznym i terytorialnym. Polska opowiada się za ograniczeniem liczby priorytetów i precyzyjnym zarysem zakresu interwencji poszczególnych funduszy w myśl założeń strategii „Europa 2020”, przy właściwym odniesieniu terytorialnym.
- *Warunkowość*, obejmującą nie tylko system sankcji powiązanych z polityką makroekonomiczną, ale także zachęt finansowych w postaci wyspecjalizowanych rezerw strukturalnych służących aktywizacji państw członkowskich w obszarze niwelowania barier strukturalnych osłabiających oddziaływanie interwencji polityki spójności.
- *Podejście terytorialne*, komplementarne względem podejścia sektorowego, przy tym determinowane asymetrycznością oddziaływania wyzwań oraz różnorodnością poszczególnych regionów i państw członkowskich.
- *Reformę systemu wdrażania*, idącą szczególnie w kierunku przedłożenia skutecznego i efektywnego planowania interwencji czy wsparcia nowatorskich projektów obarczonych ryzykiem realizacyjnym nad kwestie zgodności proceduralnej i tempa absorpcji środków pomocowych; podkreślono konieczność gruntownej analizy kluczowych błędów polityki spójności dla sformułowania i implementacji reguły proporcjonalności sprzyjającej ograniczeniu obciążeń administracyjnych i racjonalizacji procedur wdrażania wspólnotowego instrumentarium finansowego [*Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej...* 2010, s. 2-3].

7. Podsumowanie

W artykule przywołano kluczowe, zdaniem autora, rozdziały dynamicznego procesu konsultacji i egzemplifikacji jednego z obszarów interwencjonizmu wspólnotowego, którego wymiar i kierunek kształtować będą do końca roku 2011 negocjacje budżetowe¹³, prace nad wdrożeniem strategii „Europa 2020”, Piąty Raport Kohezyjny, wreszcie – polska prezydencja w UE w drugim półroczu 2011 r. Wspólnym mianownikiem przedkładanych postulatów i ekspertyz jest troska o efektywne wykorzystanie potencjału gospodarczego i społecznego regionów państw członkowskich dla osiągania wspólnych celów rozwojowych w obliczu wyzwań globalizacji. Przedmiot dyskusji stanowi zarówno obecna, jak i przyszła rola polityki spójności w europejskim systemie polityki rozwojowej, ze wskazaniem na zakres i rezultaty interwencji funduszy pomocowych. Poszukiwanie nowej formuły polityki spójności przejawia się w stanowiskach skrajnych, pośród których wymienić należy postulaty renacjonalizacji czy fragmentaryzacji omawianej dziedziny zaangażowania Wspólnoty, wykluczenia czy też „oddelegowania” części środków na rzecz wybranych strategii sektorowych, ale także umiarkowanych, właściwych państwom mierzącym się z wyzwaniem konwergencji i brakiem endogenicznego potencjału niezbędnego dla osiągnięcia ambitnych celów rozwojowych bez subsydiarnej roli funduszy UE. Podnoszone kwestie uproszczenia, harmonizacji i uelastycznienia procedur wdrażania i oceny efektywności poczynionych przy wsparciu strukturalnym interwencji wydają się ze wszech miar słuszne, aczkolwiek niepozbawione ryzyka nadmiernej konsumpcji wspólnotowych środków publicznych w obszarze „wykluczenia społecznego” kosztem „efektywności” generującej wartość dodaną, determinującą pozycję gospodarki UE w systemie globalnym. Ciężenie w kierunku innowacyjności, gospodarki opartej na wiedzy determinowanej projektami nierzadko o wysokiej skali ryzyka stymuluje bowiem dyskusje wokół rozwoju potencjału alternatywnego instrumentarium finansowego w rodzaju kapitału *venture* czy ppp, wypychając potencjalnie politykę spójności jako źródło m.in. bezzwrotnych dotacji rozwojowych z określonych nurtów strategii „Europa 2020”. Unia Europejska, a zatem także polityka spójności, stoi przed wyzwaniem wyważenia gospodarczego, społecznego oraz terytorialnego wymiaru integracji europejskiej. Decyzje wypracowane na szczeblu wspólnotowym w najbliższych miesiącach zaważą na długookresowych perspektywach rozwojowych starych i nowych państw członkowskich, torując bądź też blokując drogę do skutecznej rywalizacji ze Stanami Zjednoczonymi czy azjatyckim „biegunem wzrostu”.

¹³ Planowo do końca roku 2011 KE winna przedłożyć propozycję kształtu regulacyjnego i finansowego polityki spójności w ramach kolejnej perspektywy finansowej.

Literatura

- Barca F., *An Agenda For a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report Prepared at the Request of Danută Hübner*, Commissioner for Regional Policy, Brussels, April 2009.
- Berkowitz P., *Preparing the Future of Cohesion Policy*, Brussels 2008.
- Communication to the Spring European Council: Working Together for GROWTH and Jobs. Integrated guideline for Growth and Jobs (2005-2008)*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005.
- Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 21.10.2006, L 291/11.
- Delebarre M., *The Lisbon strategy and Territorial Cohesion: Towards a New Kind of European Governance*, Conference on Territorial Cohesion and the Lisbon Strategy: Exploiting Local and Regional Potential, Amsterdam, 28 June 2006.
- ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, Luxembourg 1999.
- Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Communication from the Commission, COM(2010) 2020, European Commission, Brussels, 3.3.2010.
- Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 708 wersja ostateczna, Bruksela 13.11.2007.
- Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, Final Report, Part I, Summary, ESPON Project 2.3.2., Luxembourg 2007.
- Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength*, {SEC(2008) 2550}, Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The Committee Of The Regions And The European Economic And Social Committee, Commission Of The European Communities, Brussels, 6.10.2008, COM(2008) 616 final.
- Gualini E., *Territorial Cohesion as a Category of Agency: the Missing Dimension in the EU Spatial Debate*, Brussels 2008.
- Hübner D., *Reflections on Future of Cohesion Policy*, SPEECH/08/174, Maribor, 7 April 2008.
- Konkluzje Prezydencji*, Rada Europejska w Brukseli 13-14 marca 2008 r., Rada Unii Europejskiej, 7652/08, Bruksela, 14 marca 2008 r.
- Pisani-Ferry J., Sapir A., *Last exit to Lisbon*, Bruegel 2006.
- Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia przez państwa członkowskie i regiony za pośrednictwem polityki spójności UE w latach 2007-2013*, Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 803 wersja ostateczna, Bruksela 11.12.2007.
- Rivolin U.J., *The Future of the ESDP in the Framework of Territorial Cohesion*, DISP 161, no 2, Brussels 2005.
- Schelkle W., *How effective are new approaches to economic governance? The re-launched Lisbon Strategy and the revised pact*, „NewGov Policy Brief” 2008, no 5, http://www.eunewgov.org/public/Policy_Briefs.asp.
- Spójność terytorialna w samym centrum politycznego programu UE*, IP/07/1756, Bruksela, 23 listopada 2007 r.
- Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008-2010). Kluczowe sprawozdanie Komisji: odnowiona strategia lizbońska na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia przynosi efekty, ale UE*

- musi kontynuować reformy, by sprostać wyzwaniom ery globalizacji*, IP/07/1892, Bruksela, 11 grudnia 2007 r.
- Stanowisko do Zielonej Księgi ws. spójności terytorialnej*, dokument przyjęty w dniu 24 lutego 2009 r., KERM, Warszawa 2009.
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 r.*, dokument przyjęty w dniu 30 stycznia 2008 r., KERM, Warszawa 2008.
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ws. przyszłości Polityki Spójności po 2013 r. Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej, przyjęte przez Komitet do Spraw Europejskich w dn. 30 lipca 2010 r.*, KERM, Warszawa 2010.
- Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Leipzig, 24-25 May 2007.
- Territorial Cohesion: Conclusions of the Portuguese Presidency*, Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion and Regional Policy, Ponta Delgada, Azores, 23-24 November 2007.
- Territorial State and Perspectives of the European Union. Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*, Luxembourg, 20-21 May 2005.

EVOLUTION OF THE EU COHESION POLICY IN YEARS 2014-2020

Summary: There are intensive discussions around the role of cohesion policy in the next, seven-year programming period in the forum of European Union. Submitted postulates indicate the need for placing the discussed problem of the Community involvement against a wide range of sectoral strategies (fragmentation, and occasionally, re-nationalization are considered) as well as increasing the effectiveness of interventions by the EU. In this context, it is extremely important, according to Green Paper on Territorial Cohesion, to balance economic, social and territorial dimension of European integration, while taking into account the current macroeconomic and political context, as presented in the Barca Report.

Keywords: European Union, Green Paper, Barca Report.