

Jacek Szlachta

Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne,
Katedra Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego;
Al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa; j.szlachta90@upcpoczta.pl

EWOLUCJA WSPARCIA REGIONÓW SŁABIEJ ROZWINIĘTYCH PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ¹

Abstract: Evolution of Support for Less Developed Regions. The study contains evaluation of European Union structural intervention concerning less developed regions. Treaty regulations were presented and the criteria for identifying such areas. The background of changes in European cohesion policy in XXI century was described. Changes of paradigm of regional development in European Union and member countries resulting from macroeconomic premises were specified (EU 2020 Strategy, OECD and the World Bank input). Legislative and programming basis in 2014-2020 were presented. The final part identifies the challenges that need to be addressed.

Keywords: European cohesion policy, regional development, underdeveloped regions.

JEL codes: 018, R10 i R58

¹ Opracowanie powstało w ramach projektu badawczego „Zmiana modeli procesów innowacji: szansa na zmianę ścieżek rozwoju regionów słabiej rozwiniętych”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (umowa nr: UMO-2014/13/B/HS5/03612), realizowanego na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Wprowadzenie

Celem opracowania jest pokazanie, jak zmieniało się podejście Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionów słabiej rozwiniętych, co ma szczególne znaczenie dla nowych krajów członkowskich, takich jak Polska. Reforma Delorsa z 1989 r. i zmiany wynikające z Traktatu Lizbońskiego umożliwiły szerokie podjęcie takiej interwencji, służącej łagodzeniu dysproporcji rozwojowych między regionami. Istotne znaczenie dla ewolucji interwencji strukturalnej UE mają zmiany doktryny polityki regionalnej oraz nowa generacja wyzwań stojących przed europejską polityką spójności.

1. Zapisy traktatowe

Wyrazem szczególnego zainteresowania sytuacją regionów słabiej rozwiniętych w ujęciu gospodarczym, społecznym i terytorialnym w Europie są kolejne traktaty konstytuujące Europejską Wspólnotę Gospodarczą, a następnie Unię Europejską. Już w Traktacie Rzymskim z 1957 r. znalazł się następujący zapis: *Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju poprzez redukowanie różnicowań istniejących między regionami i łagodzenia zacofania mniej uprzywilejowanych regionów* [Wspólnota Europejska 1957]. W Traktacie o Unii Europejskiej, jaki był podstawą nadania szczególnej rangi europejskiej polityce spójności w artykule 130A stwierdzono: *„W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji różnicowań między różnymi regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów”* [Unia Europejska 1992].

W obowiązującym od 1 grudnia 2009 r. Traktacie Lizbońskim w artykule trzecim określono cele Unii, wskazując m.i., że: *Unia wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi* [Barcz 2008]. Zostało to szerzej rozwinięte w artykułach 174-178 (stare 158-162) dotyczących spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: *W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych... Państwa Członkowskie prowadzą swoje polityki*

gospodarcze i koordynują je w taki sposób, aby osiągnąć także cele określone w poprzednim artykule. Przy formułowaniu i urzeczywistnianiu polityk i działań Unii bierze się pod uwagę te cele i przyczynia się do ich realizacji. Unia wspiera także osiąganie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy o przeznaczeniu strukturalnym, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych. Co trzy lata Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Regionów i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie w sprawie postępów w urzeczywistnianiu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz w sprawie sposobu, w jaki różne środki przewidziane w tym artykule przyczyniają się do tego [European Commission 2010b, Komisja Europejska 2014].

Przytoczone traktaty dokumentują jednoznacznie szczególne zainteresowanie Unii Europejskiej rozwojem regionów słabiej rozwiniętych, w ujęciu gospodarczym i społecznym, a od 2009 r. także terytorialnym. Istotne zróżnicowania poziomu rozwoju w układzie gospodarczym, społecznym i terytorialnym generują różnorodne problemy i napięcia: gospodarcze, społeczne, środowiskowe, polityczne, kulturowe itd. oraz utrudniają pełniejsze wykorzystanie potencjału społeczno-gospodarczego i terytorialnego Unii Europejskiej, a nawet całej Europy. Pogłębianie integracji europejskiej w wyniku zapisów kolejnych traktatów stopniowo umacniało interwencję skierowaną na regiony słabiej rozwinięte. Istotny wpływ na percepcję kategorii regionów słabiej rozwiniętych miały kolejne rozszerzenia w ramach procesu integracji europejskiej, poczynając od 6 państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej w 1957 r. do 28 krajów Unii Europejskiej w 2013. Oznacza to, wraz z kolejnymi rozszerzeniami, zasadniczą zmianę potencjału społeczno-gospodarczego, zasięgu geograficznego i granic tej organizacji. Akcesja dziesięciu znacznie słabiej rozwiniętych krajów postkomunistycznych w 2004 i 2007 r. zasadniczo zmieniła zasięg geograficzny regionów słabiej rozwiniętych. Obecnie rejestrujemy zmiany dwukierunkowe, z jednej strony kolejne kraje Bałkanów Zachodnich znajdują się na ścieżce do członkostwa w UE, a z drugiej strony Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej po referendum z czerwca 2016 r. znajduje się na ścieżce wychodzenia z UE, co powinno zostać sfinalizowane w 2019 r.

2. Podstawy interwencji strukturalnej Unii Europejskiej

Unia Europejska przyjęła uniwersalną terytorializację wszystkich państw członkowskich na obszary typu NUTS (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) – Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej, zwaną w Polsce także Nomenklaturą Terytorialną Statystyki oraz typu LAU (*Local Administration Units*) – Lokalne Jednostki Administracyjne. Wyróżnia się obszary typu: NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3, a także LAU 1 i LAU 2 [European Union 2003]. Jednostka niższego poziomu musi w całości należeć do jednostki wyższego poziomu terytorializacji. W sumie w Unii Europejskiej, składającej się od 1 lipca 2013 r., czyli po akcesji Chorwacji z 28 państw członkowskich, wyróżniamy obecnie: 98 jednostek terytorialnych typu NUTS 1 (makroregiony), 276 jednostek terytorialnych typu NUTS 2 (regiony) oraz 1347 jednostek typu NUTS 3 (subregiony), a także 8772 obszarów typu LAU 1 i 120 968 obszarów typu LAU 2.

Przyjmuje się, że delimitacja w poszczególnych krajach członkowskich może zostać przeprowadzona albo na podstawie kryteriów administracyjnych, albo ludnościowych o charakterze indykatywnym, które bazują na liczbie ludności zamieszkującej na poszczególnych typach obszarów. Widelki te wynoszą: od 3 do 7 mln osób dla obszarów typu NUTS 1, od 800 tys. do 3 mln osób dla obszarów typu NUTS 2 oraz od 150 do 800 tys. mieszkańców dla obszarów typu NUTS 3. Z założenia co trzy lata ta klasyfikacja jest modyfikowana przez EUROSTAT na podstawie wniosków państw członkowskich, a najnowsza jej edycja pochodzi z 1 stycznia 2015 r.

Klasyfikacja ta jest podstawą gromadzenia i prezentowania danych statystycznych w układach terytorialnych, co dotyczy nie tylko wszystkich państw członkowskich, ale także wszystkich krajów kandydackich [EUROSTAT 2015]. Znaczenie tej klasyfikacji polega jednak nie tylko na porównywalnym w skali całej Unii Europejskiej dokumentowaniu procesów i zjawisk społeczno-gospodarczych oraz na tworzeniu niezbędnej bazy informacyjnej dla programowania polityki regionalnej w krajach członkowskich, ale także na tworzeniu podstaw do kształtowania polityk unijnych w układach terytorialnych. W Unii Europejskiej dotyczy to przede wszystkim: europejskiej polityki spójności, polityki konkurencji przez określanie pułapów dopuszczalnej pomocy publicznej, a także drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej, zorientowanego na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Podstawowe znaczenie dla terytorializacji polityki spójności i innych polityk europejskich mają obszary typu NUTS 2, a uzupełniającą rolę odgrywają obszary typu NUTS 3.

W UE kryteria wyboru regionów słabiej rozwiniętych bazują na wskaźniku wielkości produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca, prezentowanego według parytetu siły nabywczej. Poprawia to sytuację regionów słabiej rozwiniętych, ze względu na generalnie niższy poziom cen. Mimo bogactwa danych statystycznych zestawianych w Unii Europejskiej w układach terytorialnych według ujednoliconej metodologii EUROSTAT oraz coraz bardziej krytycznej oceny adekwatności wskaźnika PKB, czego wyrazem są systematycznie rozwijane badania socjologiczne w układach terytorialnych, dotyczące percepcji społecznej różnych zjawisk społeczno-gospodarczych, to w dalszym ciągu jest to miernik kluczowy kompleksowej oceny pozycji i dynamiki gospodarczej. Wskaźnik PKB i pochodne, takie jak Wartość Dodana Brutto (WDB), globalna i na mieszkańca są jednak obecnie bardzo często uzupełniane innymi miernikami statystycznymi oraz wynikami badań socjologicznych, bazujących na ankietach [EUROSTAT 2015].

Podstawowym segmentem europejskiej polityki spójności są programy uruchamiane w ramach państw członkowskich. Programy operacyjne mogą mieć charakter: krajowy, regionalny, makroregionalny oraz pomocy technicznej. W przypadku programów regionalnych są one zarządzane na poziomie obszarów typu NUTS 2. Drugim segmentem, znacznie uboższym ze względu na alokację środków, są międzynarodowe programy operacyjne dotyczące współpracy transgranicznej. Wynika to ze znaczenia przywiązywanego w Unii Europejskiej do terytorialnej współpracy międzynarodowej. Dotyczy ona współpracy: transgranicznej, transnarodowej oraz międzyregionalnej, a gros alokacji w ramach tego segmentu skupia współpraca transgraniczna, a właściwie przygraniczna realizowana wzdłuż wewnętrznych granic pomiędzy państwami członkowskimi. Identyfikacja obszarów będących beneficjentami środków przeznaczonych na wspieranie współpracy transgranicznej następuje na poziomie obszarów typu NUTS 3. Oczywiście zupełnie inna jest sytuacja obszarów położonych wzdłuż wewnętrznych granic pomiędzy państwami członkowskimi, a zupełnie inna podregionów i regionów zlokalizowanych wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, gdzie równie istotne są przesłanki wynikające z przesłanek polityki zagranicznej. Część środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) jest zarządzana bezpośrednio na poziomie Komisji Europejskiej, jako programy i inicjatywy podejmujące szczególnie ważne kwestie o charakterze horyzontalnym.

Wszystkie regiony europejskie są beneficjentami europejskiej polityki spójności, ale intensywność wsparcia jest zróżnicowana na podstawie wielkości PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej na poziomie regionów typu

NUTS 2. W przypadku europejskiej polityki spójności podstawową wielkością graniczną jest poziom 75% średniej Unii Europejskiej *per capita* według parytetu siły nabywczej, a wszystkie obszary o niższym poziomie są w największym stopniu wspierane ze środków funduszy strukturalnych. Od 2014 r. wyróżniono także regiony przejściowe, znajdujące się w przedziale 75-90% PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w relacji do średniej UE, które otrzymują bardziej intensywne wsparcie strukturalne niż obszary najbogatsze, w których PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej przekracza 90% UE 28. Fundusz Spójności jest naliczany na poziomie państw członkowskich na podstawie wielkości Dochodu Narodowego Brutto (DNB) według parytetu siły nabywczej na mieszkańca nie wyższej niż 90% średniej UE.

Niski poziom rozwoju, czy też szeroko definiowana peryferyjność (nie tylko terytorialna) jest kategorią naukową, jaka może być rozpatrywana m.in. z punktu widzenia: gospodarczego, społecznego oraz przestrzennego. Jest ona najbardziej istotna dla nauk ekonomicznych i nauk o ziemi. Regiony słabiej rozwinięte cechuje pewna archaiczność strukturalna oraz tradycyjne struktury gospodarcze, czego wyrazem są: niższe wskaźniki udziału sektora usług, a wyższe sektora rolnictwa w produkcji i w zatrudnieniu, niższa wydajność pracy na zatrudnionego, znacznie niższa innowacyjność i konkurencyjność gospodarki, gorsze wyposażenie w tradycyjną infrastrukturę, ale przede wszystkim w informacyjne i komunikacyjne technologie, a także niedorozwój środowiska biznesowego. Wydatki na badania i rozwój w takich regionach są relatywnie niskie. Eksport dotyczy przede wszystkim surowców i wyrobów nisko przetworzonych. Społeczności krajów i regionów słabiej rozwiniętych cechuje generalnie znacznie niższy wskaźnik zatrudnienia i poziom kwalifikacji, niższy poziom płac, a także bardzo niski kapitał społeczny. Jakość rządzenia, w tym m.in. parametry instytucji publicznych, jest w takich regionach także zdecydowanie niższa. Regiony te cechuje na ogół bardziej lub mniej intensywna migracja zewnętrzna, która jest zorientowana na bogatsze regiony i państwa. Peryferyjność przestrzenna oznacza niską dostępność terytorialną, gorszy stan infrastruktury technicznej, wyższe koszty transakcyjne dla podmiotów gospodarczych a także gospodarstw domowych, ze względu na standardy i dostępność do usług publicznych. Peryferyjność oznacza generalnie bardzo ograniczone możliwości generowania korzyści aglomeracji.

Oddziaływanie Unii Europejskiej na rozwój regionów słabiej rozwiniętych odbywa się przede wszystkim za pomocą europejskiej polityki spójności. W jej ramach powołano cztery fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Społeczny (od 1957 r.), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, (od 1964),

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnictwa – Sekcja Orientacji (od 1967), który od 2007 r. został przemianowany na Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich posiadający dwa filary oraz fundusz strukturalny dotyczący rybołówstwa (wprowadzony od 1993 r. pod nazwą Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa, od 2007 r. funkcjonujący jako Europejski Fundusz Rybacki, a od 2014 r. jako Europejski Fundusz Morski i Rybacki). Od początku lat 90. ubiegłego wieku zestaw czterech funduszy strukturalnych został uzupełniony o Fundusz Spójności, utworzony na podstawie Traktatu z Maastricht. Środki te są podstawą instrumentów bezzwrotnych (granty), które wymagają ewentualnego współfinansowania ze strony beneficjentów, ale także uruchamiania instrumentów zwrotnych (kredyty) oraz instrumentów finansowych (gwarancje). Ważną instytucją wspomagającą europejską politykę spójności jest Europejski Bank Inwestycyjny.

Początkowo fundusze te nie były skoordynowane między sobą. W 1988 r. została zaproponowana, a od 1989 r. wprowadzona reforma Delorsa, zakładająca m.in. zasadniczy wzrost skali interwencji strukturalnej UE do k.. 1/3 wydatków budżetowych, realizowanej na podstawie modelu wieloletniego programowania, na podstawie wieloletnich strategii oraz integracji merytorycznej funduszy strukturalnych. Podstawowym beneficjentem tej interwencji strukturalnej stały się regiony najslabiej rozwinięte, czyli te o PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej poniżej 75% średniej UE. Europejska polityka spójności została wzmocniona wprowadzeniem od 1993 r. nowego instrumentu – Funduszu Spójności, ukierunkowanego na infrastrukturę transportową i środowiskową. W reformie Delorsa określono trzy podstawowe kierunki tej interwencji, jakimi są: infrastruktura techniczna, kapitał ludzki oraz wsparcie sektora przedsiębiorstw. W początkowych wieloletnich okresach programowania finansowego na lata: 1989-1993, 1994-1999 i 2000-2006 podstawowym kierunkiem interwencji UE była infrastruktura techniczna. W kolejnych okresach obejmujących lata 2007-2013 i 2014-2020 nastąpiło znaczne przesunięcie środków w ramach europejskiej polityki spójności z infrastruktury, przede wszystkim na rzecz wspierania przedsiębiorstw. Od początku ważnym beneficjentem tej polityki były samorządy terytorialne.

W Unii Europejskiej terytorialny wymiar polityki konkurencji polega przede wszystkim na określaniu pułapów dopuszczalnej pomocy publicznej w układach terytorialnych. Są one określane na poziomie obszarów typu NUTS 3 na podstawie wielkości PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej, zgodnie z zasadą im biedniejszy jest region tym pułap ten jest wyższy.

W wielu krajach Unii Europejskiej klasyczne obszary wiejskie, które położone są poza suburbiami największych miast, pozostają słabo rozwinięte w aspekcie gospodarczym, społecznym oraz terytorialnym. Podstawowe znaczenie dla dynamizacji ich rozwoju ma Wspólna Polityka Rolna, posługująca się w latach 1967-2006 Europejskim Funduszem Orientacji i Gwarancji Rolnictwa – sekcją Orientacji, a od 2007 r. Europejskim Funduszem Rolnym Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – filarem drugim. W Unii Europejskiej systematycznie apeluje się o zwiększenie udziału drugiego filaru tego funduszu, który służy wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Jednak kluczowy, ze względu na skalę środków, pozostaje filar pierwszy, a w jego ramach finansowane są dopłaty bezpośrednie. W ramach drugiego filara tej polityki Unia Europejska przyjęła sześć priorytetowych obszarów interwencji: (1) promowanie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie i leśnictwie; (2) poprawę rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa oraz promowanie innowacyjnych technologii rolnych i zrównoważonego zarządzania lasami; (3) promowanie organizacji łańcucha żywnościowego, dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w sektorze rolnictwa; (4) odtwarzanie, ochrona i wzmacnianie ekosystemów rolnych i leśnych; (5) promowanie skutecznego wykorzystania zasobów (woda, energia) oraz wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną; (6) wspieranie włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i rozwoju społecznego. EFRROW jest uruchamiany w ramach Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich. Warto zauważyć, że w programach tych bardzo szeroko zdefiniowano zestaw proponowanych środków oraz narzędzi zarządzania ryzykiem.

3. Nowy paradygmat rozwoju regionalnego Unii Europejskiej – przesłanki makroekonomiczne

Podstawowe ukierunkowanie interwencji strukturalnej Unii Europejskiej na tradycyjne czynniki rozwojowe oraz na najsłabiej rozwinięte regiony zostało zakwestionowane w XXI w., zarówno na gruncie teoretycznym, jak też w wymiarze praktycznym.

W sferze kształtowania nowej generacji polityk publicznych Unii Europejskiej i jej państw członkowskich kluczowe znaczenie miała konfrontacja technologiczna z USA i Japonią oraz bardzo wysokie dynamiki rozwojowe nowych państw przemysłowych (NIS), takich jak: Brazylia, Chiny oraz Indie. Próba odpowiedzi merytorycznej na deteriorującą pozycję Europy stała się Strategia Lizbońska z 2000 r., zakładająca, że zaledwie w ciągu dziesięciu lat

Unia Europejska stanie się najbardziej konkurencyjną gospodarką światową. Kluczem do sukcesu miały być zwiększone i lepiej ukierunkowane nakłady na badania i rozwój i ich skuteczny transfer do gospodarki, zasadniczo zwiększające innowacyjność i konkurencyjność gospodarki europejskiej. W 2001 r. na szczycie w Goeteborgu została ona uzupełniona o elementy zrównoważonego, ze względu na przesłanki środowiskowe, rozwoju. Brak skutecznych mechanizmów wdrażania Strategii Lizbońskiej sprawił, że w 2005 r. została przyjęta Odnowiona Strategia Lizbońska, wdrażana za pomocą otwartej metody koordynacji [Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2005]. Zasadniczo Strategia Lizbońska była apstrzeżenna, bowiem nie uwzględniała wymiaru terytorialnego i nie odwoływała się do europejskiej polityki spójności. Istotną jej cechą było odnoszenie tej strategii do wszystkich państw i regionów europejskich, w tym także, a nawet przede wszystkim do najsilniejszych i najbogatszych.

Globalny kryzys gospodarczy, jaki szczególnie silnie dotknął Unię Europejską i jej stare kraje członkowskie po 2007 r., spowodował wzmocnienie nurtu krytycznego, odnoszącego się do sensu istnienia europejskiej polityki spójności [Sapir *et al.* 2003, *Financial Times* 2009a, 2009b, 2009c]. Dlatego zasadniczo zmodyfikowano polityki Unii Europejskiej na rzecz konkurencyjności, stymulując: innowacyjność, sferę B+R, społeczeństwo informacyjne itd.

Brak sukcesu wdrażania Strategii Lizbońskiej i Odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz zasadnicze zmiany kontekstu rozwojowego świata, w tym globalny kryzys gospodarczy, były podstawą przygotowania i przyjęcia w 2010 r. nowej generacji średniookresowej strategii, nazwanej Europa 2020, jako podstawy wszystkich polityk tej organizacji i jej państw członkowskich w dekadzie lat 20. XXI w. [European Commission 2010]. Strategia ta przedstawiona została 3 marca 2010 r., a następnie została przyjęta przez Radę w czerwcu 2010 r. Znaczenie Strategii Europa 2020 podkreśla obowiązujące założenie, że celem europejskiej polityki spójności i innych polityk europejskich w latach 2014-2020 będzie przede wszystkim skuteczne wdrożenie tej strategii, znacznie rzadziej dodaje się konieczność jej przełożenia na poziom regionalny. Jako priorytety Strategii Europa 2020 określono: (1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; (2) promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz (3) sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną.

Zestaw celów, jakie powinny zostać osiągnięte na poziomie całej Unii Europejskiej w 2020 r., określono w strategii Europa 2020 następująco: (1) 75% wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64 lata; (2) 3% produktu krajowego brutto przeznaczanego na badanie i rozwój; (3) 20/20/20 w zakresie

klimatu i energetyki (zmniejszenie emisji CO₂ o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% oraz poprawa efektywności energetycznej o 20%); (4) obniżenie udziału młodzieży kończącej wcześniejszą edukację na poszczególnych jej etapach poniżej 10% oraz osiągnięcie minimum 40% udziału młodzieży w odpowiednich rocznikach kohorty wiekowej 30-34 lata, kończącej edukację na poziomie wyższym, a także (5) zmniejszenie liczby osób pozostających w Unii Europejskiej w strefie ubóstwa o 20 mln, oczywiście klasyfikowanych w taki sposób w ramach każdego z państw członkowskich. Zadania związane z realizacją tych celów dla poszczególnych państw członkowskich zostają zróżnicowane, co oznacza w przypadku krajów słabiej rozwiniętych generalnie nieco niższe wskaźniki docelowe. Ich rozpisywanie na regiony ma jedynie charakter indykatywny.

Strategia Europa 2020 jest wdrażana za pomocą siedmiu flagowych inicjatyw, jakimi są: (1) innowacyjna Europa; (2) młodzi w ruchu; (3) digitalna agenda dla Europy; (4) oszczędzająca zasoby Europa; (5) polityka przemysłowa dla ery globalizacji; (6) agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy oraz (7) europejska platforma przeciw biedzie.

Strategia Europa 2020 stała się w związku z tym podstawą wszystkich polityk europejskich, które mają stymulować pozytywne zmiany w gospodarce i społeczeństwie Unii Europejskiej w obecnej dekadzie. Europejska polityka spójności w latach 2014-2020 ma oczywiście kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrożenia tej strategii, bowiem dysponuje niezbędnymi środkami i instrumentami. Cele tej polityki zostały zdefiniowane nie tylko na poziomie całej organizacji, ale także dla poszczególnych państw członkowskich oraz ich regionów. Sposób uwzględnienia europejskiej polityki spójności dokumentują m.in. następujące zapisy tej strategii: (1) *Ważne, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równo w całej Unii, w tym w regionach bardziej oddalonych, zwiększając w ten sposób spójność* oraz (2) *Bardzo ważnym elementem Strategii Europa 2020 będzie nadal kwestia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej tak, aby wykorzystać całą energię i potencjał i skierować je na realizację priorytetów strategii*. Oznacza to przyjęcie optymistycznego założenia, że realizacja tej strategii w latach 2014-2020 będzie sprzyjała poprawie trajektorii rozwojowej regionów słabiej rozwiniętych.

Ramowym dokumentem europejskim na lata 2014-2020 są Wspólne Ramy Strategiczne (WRS) dotyczące europejskiej polityki spójności, a odnoszące się do wszystkich państw członkowskich, które przedstawione zostały przez Komisję Europejską 14 marca 2012 r. [Komisja Europejska 2012a]. Struktura wewnętrzna tego dokumentu jest następująca: (1) cele tematyczne i kluczowe

działania; (2) spójność i zgodność z zarządzaniem gospodarczym UE; (3) wzmocnienie koordynacji i integracji; (4) zasady horyzontalne i cele polityczne; (5) sprostanie wyzwaniom terytorialnym strategii Europa 2020 oraz (6) priorytety terytorialne. WRS dotyczą wszystkich pięciu funduszy – trzech funduszy europejskiej polityki spójności oraz Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, a także Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Celem koordynacji tych funduszy jest przede wszystkim: koncentracja zasobów na celach Strategii Europa 2020, uproszczenie przez bardziej spójne zasady planowania i realizacji, wzmocnienie nacisku na wyniki oraz harmonizowanie zasad kwalifikowalności kosztów.

Zmiany te dokumentują rosnące znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego tzw. miękkich czynników rozwojowych, a zdecydowanie malejącą tzw. twardych czynników, takich jak infrastruktura techniczna, zasoby surowcowe itd.

Tabela 1

Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej według OECD

Cecha	Stary	Nowy
Cele	Okresowa kompensacja w regionach zacofanych	Wykorzystanie potencjałów i wzmacnianie konkurencyjności
Jednostka interwencji	Jednostki administracyjne	Funkcjonalne obszary gospodarcze
Strategie	Podjęcie sektorowe	Zintegrowane projekty rozwojowe
Narzędzia	Subsydia i pomoc publiczna	Mix twardego i miękkiego kapitału
Aktorzy	Rząd centralny	Wieloszczeblowe zarządzanie publiczne

Źródło: [OECD, 2009a, Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices, Paris, 30-31 March].

Zmiany doktryny polityki rozwoju regionalnego związane są m.in. z dorobkiem: nowej geografii ekonomicznej, wprowadzającej wymiar terytorialny w główny nurt ekonomii [Krugman 1995, Fujita *et al.* 2001], polityki bazującej na miejscach (*place based policy*) [Barca 2009] oraz przestrzeni przepływów (*space of flows*) [Castells 2008a, 2008b]. Wspólnym mianownikiem tych prac jest przyjmowane przez ich autorów założenie o istotności uwarunkowań terytorialnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego (*territory matters*). Kluczowe znaczenie dla przełożenia tych nowych inspiracji teoretycznych na politykę publiczną podejmowaną w różnych skalach przestrzennych:

międzynarodowej, krajowej, regionalnej i lokalnej miały organizacje międzynarodowe, takie jak: Bank Światowy i OECD [The World Bank 2009, Gill 2010, OECD 2009a, 2009b]. Bank Światowy zaproponował m.in. zasadnicze dowartościowanie polityki miejskiej, wskazując na znaczenie największych miast dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Ilustrowano to bardzo silnie zróżnicowaną wielkością PKB na km kw. Z kolei OECD zaproponowało nowy paradygmat rozwoju regionalnego [Szlachta 2009]. Model taki został następnie przejęty także przez Unię Europejską.

Według OECD mamy obecnie do czynienia z zasadniczo zmodyfikowanym kontekstem polityki regionalnej w zakresie głównych jej elementów: celów, jednostek terytorialnych interwencji, cech strategii, stosowanych narzędzi oraz aktorów [OECD 2009a, 2009b]. Także rosnąca terytorializacja polityk publicznych staje się w tej sytuacji wiodącym standardem.

4. Europejska polityka spójności w latach 2014-2020 – podstawy legislacyjno-programowe

Przyjęty na lata 2014-2020 pakiet legislacyjny, składający się z rozporządzenia ogólnego i rozporządzeń szczegółowych dotyczących poszczególnych funduszy, a także współpracy transgranicznej, zawiera założenia zasadniczego zmodyfikowania modelu programowania rozwoju w Unii Europejskiej [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014]. Podstawowym ramowym dokumentem programowym są przygotowywane przez Komisję Europejską Wspólne Ramy Strategiczne, które tworzą następnie podstawę Umowy Partnerskiej Komisji Europejskiej i Rządu państwa członkowskiego, będącego beneficjentem funduszy Unii Europejskiej.

Kluczowe znaczenie dla kształtu interwencji Unii Europejskiej w procesy rozwoju regionalnego w latach 2014-2020 ma wspomniane już rozporządzenie ogólne. Zawarta jest w nim przeniesiona ze Strategii Europa 2020 propozycja koncentracji tematycznej kierunków interwencji. W tym akcie legislacyjnym określono 11 celów tematycznych, jakimi są: (1) Wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji; (2) Wzmacnianie dostępu do wykorzystania oraz jakości informacyjnych i komunikacyjnych technologii; (3) Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnictwa (Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz rybołówstwa (Europejski Fundusz Morski i Rybacki); (4) Wspieranie przesunięcia w kierunku niskowęglowej gospodarki we wszystkich sektorach gospodarki; (5) Promowanie adaptacji do zmian klimatycznych, zabezpieczania przed

i zarządzania ryzykiem; (6) Ochranianie środowiska i promowanie efektywności zasobów; (7) Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie wąskich gardeł w podstawowej infrastrukturze sieciowej; (8) Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej; (9) Promowanie integracji społecznej i zwalczania bezrobocia; (10) Inwestowanie w edukację, umiejętności, a także uczenie się przez całe życie oraz (11) Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej [*Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju* 2014]. Taka koncentracja tematyczna ma przeciwdziałać rozpraszaniu środków europejskiej polityki spójności na mniej istotne kierunki inwestowania, co dotychczas w wielu przypadkach nie pozwalało na uzyskanie niezbędnej masy krytycznej podejmowanej interwencji w kluczowych sferach i tematach oraz przeznaczanie środków europejskich na rzecz przedsięwzięć o niskich efektach rozwojowych. Tak określone w rozporządzeniu ogólnym kierunki koncentracji tematycznej sprzyjają zarządzaniu funduszami w układzie sektorowym (krajowym), osłabiając pozycję interwencji strukturalnej podejmowanej z poziomu regionalnego.

Pozytywnie należy ocenić zorientowanie europejskiej polityki spójności na wszystkie regiony Unii Europejskiej. Jednak w latach 2014-2020 w porównaniu z latami 2007-2013 udział regionów słabiej rozwiniętych i Funduszu Spójności w alokacji zmniejszył się z ok. 80% do ok. 70%. Jako wyróżniony obszar wsparcia pojawiły się regiony przejściowe, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej kształtuje się od 75% do 90% średniej Unii Europejskiej. Globalny budżet europejskiej polityki spójności wyrażony w cenach stałych także zmniejszył się w aktualnym okresie programowania. Tak zwany *capping*, czyli pułap transferów w stosunku do PKB regionu beneficjenta, obniżono z niecałych 4% w przypadku najbiedniejszych regionów UE dla pięciu funduszy w latach 2007-2013 do 2,35% dla trzech funduszy europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 (dla Litwy, Łotwy i Węgier ustalono pułap na poziomie 2,5%). W sumie oznacza to w latach 2014-2020 znacznie mniej intensywne wsparcie regionów słabiej rozwiniętych niż miało to miejsce w latach 2007-2013, w przypadku Polski jest to spadek z 3,2-3,3% PKB średniorocznie do 2,35% PKB średniorocznie.

5. Wyzwania przed europejską polityką spójności

Najważniejsze megatrendy w gospodarce światowej w XXI w. są generalnie niekorzystne dla Europy. Polegają m.in. na: (1) osłabieniu pozycji gospodarczej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w relacji do

innych rozwiniętych krajów świata i Nowych Państw Przemysłowych; (2) wolnym przewyżnianiu konsekwencji kryzysu, dewastującego gospodarkę UE i jej państw członkowskich po 2007 r. (deficyt budżetowy, narastający dług publiczny, bezrobocie, kryzys walutowy strefy euro); (3) zmianach związanych z rozpowszechnieniem informacyjnych i komunikacyjnych technologii; (4) zmianach klimatycznych i konieczności ich spowalniania; (5) krwawych konfliktach zbrojnych na obrzeżach UE, które generują potoki uchodźców i migrantów.

Towarzyszą temu negatywne zjawiska w samej Unii Europejskiej, związane m.in. z: niekorzystnym przebiegiem procesów demograficznych (niskie stopy przyrostu naturalnego, starzenie się społeczeństwa, zniekształcone piramidy wiekowe), kryzysem tożsamości Unii Europejskiej, czego wyrazem są: Brexit, tendencje autarkiczne i odśrodkowe, nawrót populizmu, a także z terroryzmem, który zasadniczo zwiększa koszty bezpieczeństwa publicznego.

Konsekwencje tych zmian to: zmniejszenie dochodów budżetowych na poziomie europejskim, pojawienie się nowych pozycji wydatków, jakie powinny zostać uwzględnione na poziomie europejskim oraz presja na zmniejszenie skali i zakresu interwencji strukturalnej podejmowanej w ramach europejskiej polityki spójności. Jako podstawowe rozwiązanie widzi się przeniesienie ciężaru interwencji z poziomu państw członkowskich (zarządzanie dzielone) na poziom europejski.

Krytyczna ocena dotyczy także efektów europejskiej polityki spójności. Analizy przebiegu procesu kohezji w Unii Europejskiej są dokonywane najczęściej za pomocą prostej analizy statystycznej. Wpływ europejskiej polityki spójności na podstawowe kategorie ekonomiczne jest dokumentowany za pomocą modelowania makroekonomicznego – za najbardziej diagnostyczne uznawane są modele HERMIN, RHOMOLO oraz QUEST [Zaleski *et al.* 2012a, 2012b, Mogiła, Zaleski 2014]. Oceny tego procesu są prezentowane w kolejnych raportach kohezyjnych, które zgodne z przytoczonymi wcześniej zapisami traktatowymi powinny ukazywać się regularnie, co trzy lata [European Commission 2010b; Komisja Europejska 2014]. Podstawowym miernikiem spójności pozostaje, mimo licznych zastrzeżeń wobec diagnostyczności tej kategorii ekonomicznej, produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej. Generalnie rozpiętości terytorialne rejestrowane w UE są większe niż w USA, ale znacznie mniejsze niż w dużych państwach, takich jak: Brazylia, Chiny, Indie, Meksyk czy Rosja.

Pozytywnie komentowany jest fakt, systematycznie rosnącej od 1989 r., spójności w układzie państw członkowskich Unii Europejskiej

[Gawlikowska-Hueckel 2003]. Także w układzie regionów typu NUTS 2 rejestrujemy zmniejszanie się zróżnicowań w ramach całej Unii Europejskiej, chociaż proces ten w ostatnich latach uległ spowolnieniu, a w Europie Południowej nawet odwróceniu w wyniku globalnego kryzysu gospodarczego, jaki nastąpił po 2007 r. Jednak w układzie podregionalnym, obszarów typu NUTS 3, rozpiętości są znacznie większe i systematycznie narastają. Według różnych badań znacznie bardziej zjawiskami kryzysowymi zostały dotknięte najsłabiej rozwinięte regiony Unii Europejskiej [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2014]. Pozytywnie ocenia się dotychczasowy wkład w kohezję europejskiej polityki spójności, wspierającej przede wszystkim najsłabiej rozwinięte regiony, bowiem liczba takich regionów w Unii Europejskiej stopniowo zmniejsza się.

W sumie te wyzwania powodują, że po 2020 r. należy spodziewać się zasadniczego ograniczenia skali i zakresu interwencji europejskiej polityki spójności, co jest szczególnym zagrożeniem dla jej największych beneficjentów, takich jak m.in. Polska.

Literatura

- Barca F., 2009, *An Agenda for a Regional Cohesion Policy*. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels.
- Barcz J., 2008, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzemieniu Traktatu z Lizbony*. Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Castells M., 2008a, *Siła tożsamości*. PWN, Warszawa.
- Castells M., 2008b, *Spółeczeństwo sieci*. PWN, Warszawa.
- European Commission, 2010a, Communication to the European Council. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, Brussels 3.3.2010, KPM(2010) 2020 final, dokument ten został wydany po polsku jako: *Komisja Europejska, 2010, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Bruksela 3.3. 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- European Commission, 2010b, Investing in Europe's Future. A regional development strategy for 2020. Fifth report on economic, social and territorial cohesion, Brussels, November.
- European Union, 2003, Regulation No 1059 of the European Parliament and of the Council of 26 May on establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS), OJ L 154, Brussels 21.6.

- EUROSTAT, 2015, Eurostat regional yearbook 2015, European Union, Luxembourg.
- Financial Times*, 2010a, Grand vision loses focus in opaque system, November 30.
- Financial Times*, 2010b, Questions surround relocations. Multinationals reap the rewards, December 2.
- Financial Times*, 2010c, Cohesion for a reason, December 3.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., 2001, *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*. The MIT Press, Cambridge – London, 2001.
- Gawlikowska-Hueckel K., 2003, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?* Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), 2014, *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Gill J., 2010, *Regional Development Policies: Place-based or People-centered*. The World Bank, Washington D. C., October.
- Komisja Europejska*, 2011, *Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela.
- Komisja Europejska*, 2012a, *Wspólne Ramy Strategiczne. Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego*, Bruksela, SWD(2012)61 wersja ostateczna część I i II, 14 marca.
- Komisja Europejska*, 2012b, *Instrumenty finansowe w polityce spójności na lata 2014-2020*, Arkusz Informacyjny, Bruksela.
- Komisja Europejska*, 2014, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Bruksela, lipiec.
- Krugman P., 1995, *Development, Geography and Economic Theory*. The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy*, 2005, *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich*, Bruksela 2.2. COM(2005)24 końcowy, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju*, 2014, *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa.

- Mogiła Z., Zaleski J., 2014, *Modelowanie makroekonomiczne na poziomie regionalnym – oczekiwania związane z zakresem i spójnością baz danych GUS*, [w:] *Rzeczony statystyki regionalnej w kontekście potrzeb informacyjnych polityki spójności. Nowe podejście przestrzenne*. Biuletyn KPZK PAN, z. 255, Warszawa: 24.
- OECD, 2009a, *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, Paris, 30-31 March.
- OECD, 2009b, *How Regions Grow. Trends and Analysis*, Paris.
- Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wallace H., 2003, *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group to the President of the European Commission*. Brussels.
- Szlachta J., 2009, *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*, [w:] *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku*, A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.). Strategie dla Polski, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- The World Bank*, 2009, *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington DC.
- Unia Europejska*, 1992, *Traktat o Unii Europejskiej*, Maastricht, 7 luty.
- Wspólnota Europejska*, 1957, *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, Rzym, 25 marzec.
- Zaleski J., Kudełko J., Mogiła Z., 2012a: *Leaders and Outliers in the Race of Regions – EU Cohesion Policy in Poland in the Light of Macroeconomic Modelling*, [w:] *Territorial Cohesion Policy in Poland – Issues in Impact Assessment*, T. Markowski, M. Turała (red.). Studia Regionalna KPZK PAN, t. 33, Warszawa.
- Zaleski J., Kudełko J., Mogiła Z., 2012b, *Rola polityki spójności po 2013 r. w procesie konwergencji społeczno-gospodarczej polskich regionów*, [w:] *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r.*, część II, A. Harańczyk (red.). Studia KPZK PAN, t. CXL, Warszawa.