

**TOMASZ G. GROSSE**

Instytut Spraw Publicznych w Warszawie

**POLITYKA SPÓJNOŚCI EKONOMICZNEJ  
I SPOŁECZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ.  
TRZY POZIOMY GRY O INTERESY  
ORAZ MODELE ROZWOJU EKONOMICZNEGO**

**Abstract:** This article proposes three analytical levels that could be useful for exploration of the debate about new economic and social cohesion policy in Europe Union, for the 2006-2013 period. These debate includes various European, national and regional arguments and a variety of proposals for economic development in enlarged Europe. The first level is going to analyze this debate in the light of the economic models for development in European Union. We could number at least two basic models: competitive Europe in the globalized economic race with US, China and India. In this model priority is given toward building a knowledge-based economy in most competitive and advanced European regions and agglomerations. Second model gives priority towards redistribution of financial assistance in EU to lagging behind regions in the aim to improve the cohesion of enlarged Union. The second level of the analyze could be linked to vision of the European Union integration model. Some proposals for the future cohesion policy have tremendous consequences for EU integration, strengthening community or even federalist vision of integration, or rather intergovernmental cooperation in EU25. The third level is going to analyze national or regional economic interests expressing during European debate. Author examines all three levels of European debate of the future cohesion policy in EU. He presents implications for Polish position in this debate. Some conclusion could be also drawn for changes in the administrative system in Poland and better preparation for effective absorption of the EU structural funds.

**1. Trzy poziomy analizy debaty nad zmianą  
polityki regionalnej UE**

Przez cały 2003 r. w Europie toczyła się ożywiona debata nad nową polityką spójności Unii Europejskiej (UE) obowiązującą po 2006 r.

Brały w niej udział rządy krajów członkowskich i kandydackich. Aktywnie uczestniczyły rozmaite grupy lobbystyczne, głównie spośród samorządów regionalnych i lokalnych. Najczęściej zmiany zasad organizacyjnych lub celów wspólnotowej polityki regionalnej dokonywano w dwóch przypadkach. Po pierwsze wówczas, kiedy następowało poszerzenie wspólnot, a więc należało wprowadzić dodatkowe instrumenty finansowe i polityczne, które umożliwiłyby nowym członkom lepsze dostosowanie się do zjednoczonej Europy, a także rekompensowały im straty wywołane wejściem do Wspólnego Rynku. Po drugie, okazją do zrewidowania polityki regionalnej było przygotowywanie kolejnego cyklu budżetowego UE, co skłaniało do podsumowania efektywności dotychczasowych działań wspólnotowych.

Przy okazji tych zmian dochodziło do rywalizacji różnorodnych interesów, które ścierają się w trakcie realizowania polityki regionalnej. Są to przede wszystkim odmienne interesy państw członkowskich – inne płatników netto, a inne krajów najczęściej korzystających z pomocy strukturalnej. Są one niekiedy również sprzeczne z interesami samorządów regionalnych i lokalnych, zwłaszcza wówczas, kiedy władze centralne rywalizują z samorządami o kompetencje w zakresie polityki gospodarczej i dysponowania funduszami publicznymi. Warto także zauważyć, że niekiedy działania lobbystyczne poszczególnych typów samorządów terytorialnych mogą być całkowicie odmienne. Inne są bowiem z reguły interesy regionów silnych względem słabych, posiadających uprawnienia legislacyjne, czy też jedynie wypełniających funkcje pomocnicze względem administracji centralnej. Jeszcze inne bywają interesy dużych metropolii oraz innych samorządów lokalnych. Do tego należy dodać dążenie Komisji Europejskiej (KE) do powiększenia zakresu własnych kompetencji na omawianym polu, co niewątpliwie wpływa na przebieg debaty i ostateczne ustalenia dotyczące europejskiej polityki regionalnej.

W prezentowanym opracowaniu proponuję perspektywę trzech zasadniczych poziomów analizy debaty europejskiej nad przyszłością polityki spójności ekonomicznej i społecznej UE po 2006 r. Po pierwsze, taką płaszczyzną jest debata na temat modelu rozwoju gospodarczego Europy. Nie wszystkie stanowiska wyrażane w dyskusji o polityce spójności zakładają tę perspektywę. Jednak często wyrażane opinie miały dalekosiężne implikacje dla rozwoju europejskiego. Chodzi przede wszystkim o model rozwoju starego kontynentu w konkurencji zewnętrznej, zwłaszcza wobec rywalizacji ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki i krajami azjatyckimi na arenie globalnej. Bezpośrednio z tym

jest związane zagadnienie określenia modelu wewnętrznego rozwoju Unii Europejskiej, w tym określenie priorytetów i podziału pracy między poszczególnymi częściami zjednoczonej Europy. Po drugie, możliwą płaszczyzną analizy jest odniesienie do modelu integracji europejskiej. Przede wszystkim chodzi o rozróżnienie między chęcią ograniczania tempa integracji tylko do współpracy w ramach wspólnego rynku, preferowaniem modelu współpracy międzyrządowej w Europie, wreszcie wzmocnieniem modelu wspólnotowego opierającego się na unijnych instytucjach i politykach wspólnotowych. Trzecią perspektywą analizy jest debata o narodowych i powiązanych z nimi regionalnych interesach rozwoju. W dalszym ciągu właśnie państwa narodowe mają dominujący wpływ na określanie zasad i podział środków finansowych przeznaczonych na polityki unijne. W trakcie podejmowania decyzji ścierają się więc różnorodne interesy narodowe, które usiłują znaleźć możliwość realizacji na podstawie mechanizmów polityk europejskich.

## **2. Debata na temat modelu rozwoju gospodarczego Europy**

Podstawową płaszczyzną debaty na temat nowej polityki spójności były kwestie związane z przyszłością rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej. Ma to szczególne znaczenie w dobie intensywnej konkurencyjności gospodarczej na arenie globalnej, a także trwającej już od pewnego czasu w Europie dyskusji na temat możliwości przyspieszenia tendencji rozwoju na starym kontynencie.

Najbardziej widocznym dylematem dotyczącym omawianego tematu była kwestia wyboru między dwoma priorytetami rozwoju regionalnego. Jednym jest wspieranie przede wszystkim najbardziej konkurencyjnych obszarów europejskich i jednocześnie inwestowanie w naukę, nowe technologie i innowacyjność gospodarczą. Druga strategia wiąże się z przeświadczeniem, że zbyt wielkim obciążeniem dla rozwoju kontynentu europejskiego są dysproporcje gospodarcze i społeczne, dlatego należy przede wszystkim dążyć do ich niwelowania i pobudzania rozwoju w regionach najsłabszych ekonomicznie. Jest to również związane ze zmianą paradygmatu polityki regionalnej z modelu zorientowanego na cele socjalne na politykę ukierunkowaną na osiągnięcie konkurencyjności globalnej (zob. Kukliński 2003).

Wobec względnie ograniczonych dochodów budżetowych Unii Europejskiej wybór kierunku działania zyskuje dodatkowo na znaczeniu.

Coraz częściej pojawiają się głosy, aby ograniczać wydatki z budżetu UE na politykę kohezyjną dla nowych krajów członkowskich. Zamiast tego należałoby skoncentrować się przede wszystkim na rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, wspieraniem strategicznych przemysłów i najbardziej konkurencyjnych przedsiębiorstw pochodzących głównie z krajów unijnego centrum. Towarzyszyć temu powinna pogłębiona integracja polityczna starannie wybranej grupy krajów (od 8 do 12). Jej głównym celem byłoby budowanie europejskiej potęgi i zapewnienie w świecie globalnej konkurencji najlepszych warunków rozwoju i ekspansji dla własnych przedsiębiorstw (Saint-Etienne, Vedrine 2003).

Wkraczające do Unii kraje z dawnego bloku wschodniego przejmują instytucje, prawo i polityki europejskie. Zostały one wypracowane dla innych społeczeństw, będących na zupełnie odmiennym etapie rozwoju ekonomicznego. Nic więc dziwnego, że wiele rozwiązań instytucjonalnych jest zupełnie nieadekwatna do problemów rozwoju nowych krajów członkowskich. Imitacyjnie przenoszone reguły gry nie odpowiadają najczęściej interesom społecznym i ekonomicznym tych krajów. Sprzyja to pogłębieniu asymetrycznego rozwoju tych krajów w stosunku do dotychczasowych państw UE. W powiązaniu z niedoskonałościami strategii gospodarczych nowych członków wspólnoty, a także problemami wynikającymi ze słabości elit politycznych i administracyjnych – grozi to utrwaleniem zależności ekonomicznej tego regionu od centrum Unii Europejskiej. Jest to związane z przyjęciem roli półperyferii zjednoczonej Europy i ugruntowaniem odmiennych procesów rozwoju w obu częściach wspólnoty.

Coraz bardziej realne jest więc ryzyko utrwalenia specyficznego podziału pracy między krajami UE, w ramach którego Polska będzie odgrywała rolę zaplecza dla akumulacji kapitału i procesów rozwoju centrum europejskiego (Staniszki 2003, s. 69-81). Jak słusznie zauważył Helmut Kohl dopuszczenie do powstania Europy dwóch prędkości byłoby szkodliwe dla wszystkich integrujących się krajów. W szczególności, kiedy rdzeń europejski pogłębiałby współpracę polityczną i budował instrumenty szybszego rozwoju dla tej części kontynentu, a reszta krajów miałaby pozostać związana tylko strefą wolnego handlu (*Gazeta Wyborcza* 2004).

Wśród najczęściej wymienianych propozycji zmian dotychczasowej polityki regionalnej pojawiał się postulat skoncentrowania wydatków w regionach najsłabszych gospodarczo. Właśnie dlatego nową politykę zwykło się określać przede wszystkim jako politykę spójności, gdyż jej podstawowym celem miałyby być głównie wyrównywanie

zróznicowań regionalnych między poszczególnymi obszarami Europy. Dlatego też w nowej polityce spójności w dalszym ciągu Cel 1 będzie miał dominujące znaczenie. Niektórzy kwestionowali nawet potrzebę istnienia innych celów polityki strukturalnej, głównie obecnego Celu 2, wspierającego procesy restrukturyzacji regionalnej. Ponadto dyskutowano zwiększenie zakresu oddziaływania Funduszu Spójności jako instrumentu polityki regionalnej skierowanego do nowych krajów członkowskich. Wymienione działania są ukierunkowane na niwelowanie różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym na starym kontynencie, a więc również przeciwdziałania utrwalaniu podziału na europejskie centrum i peryferie. Warto jednak zauważyć, że ograniczenie europejskiej polityki regionalnej do wymiaru wyrównywania dysproporcji rozwoju i osiągnięcia większej spójności gospodarczo-społecznej może prowadzić do stopniowego marginalizowania jej znaczenia politycznego w Unii Europejskiej.

Niektóre propozycje zmierzały z kolei do lepszego powiązania nowej polityki spójności z innymi politykami wspólnotowymi. Przede wszystkim ze wspólną polityką rolną, a właściwie z jej fragmentem dotyczącym rozwoju obszaru wiejskich, a także z unijną polityką rybołówstwa i konkurencji. Warto zauważyć, że debata na ten temat stała się okazją do zaproponowania jednoczesnej zmiany europejskiej polityki rolnej i polityki spójności. W dyskusji na temat polityki rolnej jednym z najważniejszych wątków było stopniowe odejście od finansowego wsparcia udzielanego dla produkcji rolniczej, a wzmacnianie segmentu rozwoju obszarów wiejskich. Pojawił się postulat powołania osobnego funduszu wspierającego ten rozwój, powstałego z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, a także częściowo z Europejskiego Funduszu Socjalnego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Mogłoby to więc wiązać się z osłabieniem przyszłej polityki spójności, w tym również przez zmniejszenie budżetu przeznaczanego na jej działania. Jednocześnie Komisja Europejska widziała konieczność uwzględnienia poziomu regionalnego przy zarządzaniu zreformowaną polityką rozwoju obszarów wiejskich<sup>1</sup>. Z tego punktu widzenia bardziej sensownym rozwiązaniem byłoby włączenie tego instrumentu do polityki spójności i ściśle jego skoordynowanie z programami regionalnymi realizowanymi w ramach tej polityki.

---

<sup>1</sup> Zob. sprawozdanie z konferencji prasowej komisarza F. Fischlera: *Salzburg rural development conference: „Less Brussels and more Salzburg, Savoy and southern Slovenia”*, 12 November 2003, Salzburg, IP/03/1542.

W memorandum rządu francuskiego mowa była o potrzebie większej koordynacji polityki regionalnej zarówno z innymi europejskimi, jak również narodowymi politykami gospodarczymi, zwłaszcza działaniami sektorowymi (*Reform of the...* 2002). Warto także zauważyć, że wielu komentatorów podnosiło potrzebę szerszego wprowadzania do polityki spójności elementów strategii lizbońskiej<sup>2</sup> i strategii z Goeteborga<sup>3</sup>, głównie uwypuklenia działań ukierunkowanych na budowanie gospodarki opartej na wiedzy i nowoczesnych technologiach, wspieranie rozwoju zasobów ludzkich, rozwoju zrównoważonego, a więc otwartego na ochronę środowiska przyrodniczego itp. W ogromnej większości proponowane postulaty zmierzały do wzmocnienia znaczenia konkurencyjności gospodarki regionalnej, a nie zmniejszania różnicowań rozwoju między poszczególnymi obszarami Unii (*Second progress...* 2003, s. 24-28).

Na posiedzeniu Rady Ministrów UE poświęconym polityce konkurencji we wrześniu 2003 r. zwrócono uwagę m.in. na konieczność włączenia do nowej polityki spójności działań ukierunkowanych na wspieranie wzrostu gospodarczego i poprawę konkurencyjności związanych z badaniami i innowacjami technologicznymi. Takie działania powinny być zdaniem Rady w większym stopniu finansowane z funduszy strukturalnych, zarówno w dotychczasowych państwach członkowskich, jak również krajach wstępujących do UE (zob. *Informal...* 2003, s. 3, także: 2525<sup>th</sup> Council... 2003). Jednocześnie w dyskusji nad nową polityką spójności poruszono kwestię dalszego ograniczania pomocy publicznej i przeciwdziałania nadmiernej rywalizacji poszczególnych regionów o inwestycje produkcyjne w poszerzonej UE. Wśród dyskutowanych propozycji warto wymienić: ustanowienie górnego pułapu pomocy państwowej wobec poszczególnych regionów, ograniczenie skali finansowych zachęt publicznych dla inwestorów, a także przesunięcie pomocy publicznej przeznaczonej na małe i średnie przedsiębiorstwa, promocję zatrudnienia, badania i rozwój

---

<sup>2</sup> Strategia lizbońska została przyjęta podczas szczytu Unii Europejskiej w Lizbonie, podczas prezydencji Portugalii pod koniec marca 2000 r. Została ukierunkowana na realizowanie celów rozwoju gospodarczego, związanego zwłaszcza z poprawą konkurencyjności, dalszą liberalizacją niektórych segmentów wspólnego rynku, szerszego wprowadzenia nowoczesnych technologii do działalności gospodarczej itd. Jednocześnie w omawianej strategii znalazły się priorytety związane z rozwojem społecznym i edukacją, w tym przeciwstawiające się bezrobociu i marginalizacji społecznej, a także dotyczące poprawy stanu środowiska naturalnego itp.

<sup>3</sup> Strategia zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*) została przyjęta podczas szczytu Unii Europejskiej w Goeteborgu, podczas prezydencji Szwecji w czerwcu 2001 r. Strategia ma na celu zgodne łączenie celów rozwoju gospodarczego z dbałością o stan środowiska naturalnego i poszanowaniem kwestii społecznych.

(R&D), innowacyjność i ochronę środowiska – z pomocy ukierunkowanej regionalnie na pomoc horyzontalną.

Działanie na rzecz gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności, realizowane w ramach odrębnych zasad proceduralnych poza polityką regionalną, byłoby niekorzystne dla nowych krajów członkowskich. Oznaczałoby nie tylko zmniejszenie środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności, ale co gorsza – ograniczałoby ją do wymiaru wyrównywania różnicowań rozwoju bez niezwykle ważnej perspektywy pobudzania konkurencyjności gospodarczej. Mogłoby to skutkować osłabieniem mechanizmów rozwoju polityki regionalnej realizowanej w najbliższych latach w Polsce i innych państwach naszej części Europy.

Wydzielenie funduszu konkurencyjności i wzrostu poza politykę spójności wydaje się po spotkaniu rzymskim<sup>4</sup> mało prawdopodobne. Niemniej jednak wyraźnie widoczna jest chęć podzielenia dotychczasowej polityki regionalnej UE na część skierowaną przede wszystkim do przystępujących do Unii krajów członkowskich, która będzie zorientowana głównie na tradycyjne formy pomocy dla obszarów Celu 1 oraz drugą przeznaczoną dla regionów „starych” krajów członkowskich, która zostanie wyraźnie nakierowana na priorytety związane z budowaniem gospodarki opartej na wiedzy. Niewykluczone jest również niebezpieczeństwo poszukiwania oszczędności budżetowych kosztem polityki spójności, zwłaszcza przeznaczonej na tradycyjne cele omawianej polityki UE.

Ważnym wątkiem debaty nad nową polityką spójności była troska o rezultaty. W opinii niektórych specjalistów wadą wcześniej obowiązującego systemu była dbałość wyłącznie o przestrzeganie procedur, a nie podwyższanie efektów omawianej polityki (Martin 1998 s, 125-130). Dlatego oprócz propozycji uproszczenia rozbudowanego systemu biurokratycznego wskazywano również na możliwość uwzględnienia kryterium lepszego wydatkowania wcześniej uzyskanej przez regiony pomocy UE. Oznaczałoby to m.in. premię dla regionów bardziej sprawnych organizacyjnie i lepiej inwestujących fundusze, w sposób oczywisty premiując regiony „starych” krajów członkowskich. Niewątpliwie więc nadmierne podejście konkurencyjne do polityki spójności, zwłaszcza w pierwszym okresie członkostwa byłoby niekorzystne dla krajów wstępujących do Unii Europejskiej. Mogłoby się w konsekwencji przyczynić do nieskuteczności polityki spójności w tych krajach, a także do

---

<sup>4</sup> *Informal...* (2003), pkt. 2 i 5.

pogłębiania różnic rozwoju między centrum i obszarami peryferyjnymi poszerzonej Europy.

### 3. Model integracji europejskiej

Należy również zauważyć, że debata merytoryczna na temat przyszłości polityki regionalnej ma istotne odniesienia do bardziej ogólnych kwestii związanych z wyborem modelu integracji europejskiej. Jest to wariant bardziej konkurencyjnej gospodarczo Europy, gdzie jednak powiększają się dysproporcje rozwoju i coraz silniej zaznacza się podział na ekonomiczne centrum oraz europejskie peryferie, które odgrywają zupełnie odmienne role w ramach strategii rozwoju całego kontynentu. Po przeciwnej stronie znajduje się model integracji, opierającej się na zasadzie solidarności oraz wyrównywaniu różnic w rozwoju między bogatymi a słabiej rozwijającymi się regionami.

Na powyższy wybór modelu integracyjnego nakłada się jeszcze inny – bezpośrednio z nim związany – strategiczny dylemat. Jest to wybór stopniowego zmniejszania budżetu unijnego oraz marginalizowania znaczenia polityk wspólnotowych, a więc również ograniczania tempa integracji europejskiej, jakkolwiek istnieje także możliwość zwiększania skali redystrybucji dochodu z poziomu europejskiego, jednoznaczna ze wzmacnianiem instytucji wspólnotowych odpowiedzialnych za tego typu polityki. Jest to więc w istocie wybór między modelem Europy ograniczonej tylko do strefy wolnego handlu ze ściśle limitowanymi kompetencjami ponadnarodowymi oraz Europą zmierzającą w kierunku modelu wspólnotowego lub federalnego.

Rzecznikiem modelu wspólnotowego była już tradycyjnie Komisja Europejska. Gorliwie zabiegała o to, aby jej rola w zakresie polityki regionalnej nie uległa poważnemu osłabieniu, a także nie zmniejszyła się skala redystrybucji finansowej na rzecz nowej polityki spójności. Oznaczałoby to bowiem zmniejszenie jej znaczenia politycznego w strukturach Unii Europejskiej, a także w konsekwencji – osłabienie modelu integracji europejskiej opierającego się na sile unijnych instytucji biurokratycznych i skali budżetu UE. Przedstawiciele KE sprzeciwiali się zwłaszcza ograniczeniu tzw. Inicjatyw Wspólnotowych, tj. instrumentów finansowych wyodrębnionych z funduszy strukturalnych, będących w dyspozycji urzędników brukselskich. Komisja organizowała nacisk grup lobbystycznych, związanych z niektórymi instrumentami finansowymi, np. inspirowała konferencje dla przedstawicieli

władz lokalnych zdegradowanych obszarów miejskich lub obszarów górskich<sup>5</sup>. Można również zauważyć, że wśród propozycji dotyczących organizacji polityki regionalnej UE występowała oczywista sprzeczność. Postulowano uproszczenie procedur biurokratycznych i zakresu wpływów administracji brukselskiej, jednak, wiele głosów (w tym oczywiście ze strony samej KE) zalecało podwyższenie jakości kontroli w trosce o efektywność i lepsze wykorzystanie funduszy europejskich (*Conclusions of the...* 2003).

W trakcie debaty proponowano zwiększenie decentralizacji polityki spójności. Miało to oznaczać przesunięcie większej liczby decyzji w zakresie sposobu wykorzystania funduszy na poziom narodowy. Formułowano również propozycje zwiększenia udziału samorządów regionalnych w procesie zarządzania. Pozostaje oczywiście niezwykle kontrowersyjny problem zakresu planowanej decentralizacji, przede wszystkim podziału kompetencji między szczeblem regionalnym a narodowym. Warto zauważyć, że m.in. na forum Parlamentu Europejskiego (*Schroedter's report...* 2002), ale również w pracach Komitetu Regionów i Zgromadzenia Regionów Europy (*Towards a joint...* 2002) wyraźnie wspierane były koncepcje związane ze wzmocnieniem roli samorządów regionów na tym polu. Rząd francuski zaproponował oparcie planowania funduszy europejskich na wieloletnich strategiach przygotowywanych w regionach (*Reform of the policy...* 2002). Z kolei rząd włoski poparł koncepcję swobodnego wyboru przez władze regionalne priorytetów rozwoju spośród katalogu propozycji przygotowanych przez Komisję Europejską (*Second Italian...* 2002, s. 21). Przedstawiona została również koncepcja zawierania kontraktów trójstronnych między administracją europejską, rządem krajowym i władzami regionalnymi. Komisja Europejska, która obecnie pełni wiele funkcji zarządzających, w tym względzie miałyby również ograniczyć się tylko do określania podstawowych kierunków i kryteriów wykorzystywania funduszy europejskich. Ponadto, wykonywałyby funkcje kontrolne i monitorujące poprawność stosowania procedur europejskich.

Debata na temat skali decentralizacji polityki spójności oraz znaczenia zasady subsydiarności w ramach Unii Europejskiej ma oczywiście bezpośrednie odwołanie do kwestii modelu integracyjnego. Można założyć, że wzmocnienie siły państw narodowych w obrębie tej polityki wzmacnia

---

<sup>5</sup> Na przykład w lipcu 2002 r. odbyła się konferencja dla środowisk uczestniczących w europejskich programach przeznaczonych dla obszarów zurbanizowanych; w październiku 2002 r. odbyło się seminarium dla ponad 500 uczestników pt. *Polityka wspólnotowa i obszary górskie* itp.

znaczenie modelu międzyrządowego, w szczególności, kiedy następuje przeniesienie kompetencji ze szczebla unijnego do administracji państw członkowskich. Z kolei dalej posunięta decentralizacja, zwłaszcza wzmocnienie kompetencji regionów, może skutkować osłabieniem politycznej roli rządów narodowych w procesach decyzyjnych. Może to mieć daleko idące konsekwencje dla kluczowych kompetencji państw członkowskich w sprawach budżetowych, mieć wpływ na inne polityki unijne, a także wpływać na kierunek ewolucji integracji europejskiej.

#### 4. Rywalizacja interesów gospodarczych

Debata nad nową polityką spójności jest przykładem silnej rywalizacji interesów gospodarczych w ramach Unii Europejskiej. Wspomniane interesy są reprezentowane przez poszczególne państwa, współdecydujące o kształcie i zakresie finansowym polityki spójności. Spektakularnym przykładem tej rywalizacji była kwestia związana z budżetem UE, a więc przede wszystkim bilansem wpłat i wypłat do tego budżetu. Możemy tutaj wyróżnić przynajmniej trzy podstawowe rodzaje wzajemnie rozbieżnych stanowisk. Były to interesy płatników netto, którzy w obliczu trudności gospodarczych w Europie i rosnących napięć budżetowych we własnych krajach zamierzali zmniejszyć skalę swoich obciążeń finansowych na rzecz Unii. Obok nich silnie zaznaczyły się interesy dotychczasowych beneficjentów funduszy strukturalnych, którzy zabiegali o możliwość utrzymania jak największych możliwości korzystania z instrumentów polityki europejskiej. Wreszcie w debacie budżetowej uczestniczyły nowe kraje członkowskie, które liczyły na jak największą pomoc strukturalną wspierającą restrukturyzację i szybszy wzrost ich gospodarek narodowych. Warto zauważyć, że omawiana płaszczyzna dyskursu koncentrowała się w dużej mierze na środkach polityki spójności, a nie na jej celach lub efektywności. Przypomnienie tego jest tym bardziej ważne, że był to niejednokrotnie dominujący wątek dyskusji medialnej i politycznej, także w naszym kraju.

Państwa w największym stopniu finansujące wydatki Unii Europejskiej, np. Niemcy (*The federal...* 2002), Holandia i Szwecja, domagały się zamrożenia wydatków wspólnotowych na dotychczasowym poziomie, a nawet wyrażały oczekiwanie zmniejszenia wpłat własnych do budżetu unijnego. Recesja gospodarcza w największych krajach europejskich nie sprzyja bowiem szczodrości i kultywowaniu solidaryzmu między bogatymi i biednymi członkami UE. Wielka Brytania wysunęła

propozycję częściowej renacjonalizacji polityki regionalnej (*A modern regional...* 2003, s. 27). Według niej, kraje, których poziom PKB przekroczyłby 90% średniej unijnej nie miałyby już możliwości korzystania z europejskiej polityki regionalnej (z wyjątkiem okresów przejściowych). Propozycja brytyjska najsilniej uderzała w dotychczasowych beneficjentów pomocy strukturalnej. Dla przykładu Hiszpania po poszerzeniu zapewne bez trudu przekroczyłaby tę granicę. Oznaczałoby to więc zmniejszenie skali wydatków wspólnotowych na omawiane cele i przesunięcie kłopotów związanych z wyrównywaniem szans rozwoju regionów najsłabszych do państw członkowskich.

W tym samym czasie wzrastał nacisk dotychczasowych beneficjentów pomocy europejskiej, którzy obawiali się dramatycznego cięcia wydatków UE dla swoich regionów. Propozycje tych krajów zmierzały więc w kierunku zapewniającym im jak najdłużej otrzymywanie pomocy w zbliżonym do dotychczasowego wymiarze. Na przykład Hiszpania (*Regional...* 2001) zaproponowała utrzymanie budżetu polityki regionalnej na poziomie 0,45% PKB Unii Europejskiej. Z kolei Grecja (*Second progress...* 2003, s. 18) proponowała nawet podniesienie budżetu tej polityki powyżej 0,45% PKB UE i jednocześnie postulowała, aby pojedynczy kraj nie mógł otrzymać więcej pomocy unijnej, aniżeli 4% własnego dochodu narodowego<sup>6</sup>. Miało to ograniczyć przede wszystkim apetyty nowych krajów członkowskich, które jako przyszli beneficjenci funduszy unijnych stanowią naturalną konkurencję dla regionów greckich. Wnioskowano również zmianę poziomu 75% średniej PKB w UE dla regionów otrzymujących wsparcie w ramach Celu 1.

Wśród spraw budżetowych istotną propozycją było także skrócenie okresu budżetowego Unii Europejskiej z siedmiu do pięciu lat. Oznaczałoby to wcześniejsze przystąpienie do kolejnej zmiany europejskiej polityki spójności. Możliwość wprowadzenia reform byłyby przy tym łatwiejsze dla bogatych krajów członkowskich, aniżeli obecnie. Kolejny budżet Unii Europejskiej ma bowiem zostać przyjęty w głosowaniu kwa-

---

<sup>6</sup> Przy założeniu zobowiązań Unii Europejskiej w wysokości zbliżonej do poziomu 4% polskiego PKB można przypuszczać, że w latach 2007-2013 będzie ona oscylowała wokół 60 mld euro (w cenach z 1999 r.). Bardziej realistyczne jest jednak przesunięcie tego szacunku w kierunku ok. 3% polskiego PKB, co oznacza w tym samym okresie alokację na poziomie ok. 45 mld euro (w cenach z 1999 r.). Wysokość pomocy jest w dużym stopniu uzależniona od wielkości budżetu UE na nową politykę spójności. Ustanowienie tego budżetu poniżej poziomu 0,45% PKB w UE przekreśla możliwość uzyskania zobowiązań Unii wobec naszego kraju w wysokości 4% polskiego PKB. Zobacz: *Uzasadnienie stanowiska Polski w sprawie polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003 (zamieszczone w prezentowanej publikacji).

lifikowaną większością głosów w Radzie UE. Ponadto, istnieje duże prawdopodobieństwo, że Hiszpania po 2011 r. przesunie się do grupy krajów będących płatnikami netto do wspólnego budżetu, co może zasadniczo wpłynąć na jej stanowisko w sprawie kształtu polityki spójności.

Kraje będące największymi odbiorcami funduszy europejskich zmierzały w kierunku ustanowienia okresów przejściowych dla dotychczasowych beneficjentów, zwłaszcza tych regionów, które po rozszerzeniu wspólnoty utracą możliwości korzystania z pomocy<sup>7</sup>. Inna wersja tej propozycji wskazywała na konieczność zbudowania dwóch osobnych systemów europejskich polityki regionalnej, przynajmniej w okresie przejściowym. Jeden działałby na zbliżonych do dotychczasowych warunkach i był skierowany do starych krajów członkowskich. Drugi stanowiłby całkiem nowe instrumentarium wyłącznie dla nowych członków UE. Propozycje te zostały jednoznacznie oprotestowane przez wszystkie kraje kandydackie.

Inny przejaw rywalizacji interesów w ramach debaty dotyczącej nowej polityki spójności był związany z negocjacjami i kompromisami, które odnoszą się nie tylko do meritum polityki spójności, ale są zazwyczaj traktowane znacznie szerzej, również jako instrument politycznej rekompensaty. W takich warunkach decyzje są wypadkową wielu czynników, nie tylko bezpośrednio związanych z merytorycznymi aspektami rozwoju regionalnego. Było to w przeszłości wielokrotnie przyczyną nadmiernego komplikowania reguł europejskiej polityki regionalnej, a także rozpraszania jej celów. Zdaniem niektórych ekspertów osłabia to skuteczność tego instrumentu dla rozwoju europejskich regionów (Tarschys 2003, s. 85-87).

Interesy rozwoju poszczególnych państw członkowskich odnosiły się również do meritum dyskusji o przyszłej polityce spójności. Jest to związane ze sposobem widzenia roli polityki regionalnej jako wewnętrznego instrumentu wspierającego rozwój w danym kraju. Ponadto, na sposób widzenia polityki spójności wpływa tradycja administracyjna i charakterystyka ustroju poszczególnych państw. Na przykład można zauważyć zbieżność między stanowiskiem rządu francuskiego wobec nowej polityki spójności a planami reform decentralizacyjnych w tym kraju. Zbliżoną sytuację odnajdujemy również w polityce Wielkiej Brytanii, dla której opinia wobec reformy europejskiej polityki spójności była okazją do przedstawienia ogólnej oceny krajowego systemu rozwoju regionalnego wraz z propozycjami jego zmian. Niejednokrotnie sta-

---

<sup>7</sup> Zob. np. deklarację kilkunastu regionów UE: *Position Paper...* 2003.

nowisko wobec unijnej polityki spójności było ściśle związane z długofalową wizją funkcjonowania danego państwa w obrębie poszerzonej Unii Europejskiej. Perspektywa brytyjska wyraźnie koreluje z preferowanym przez ten kraj modelem funkcjonowania zjednoczonej Europy i chęcią ograniczenia wydatków z budżetu unijnego. Interesującą kwestią jest również wyraźna zbieżność stanowiska rządu francuskiego wobec omawianej polityki europejskiej z poglądami Komisji Europejskiej w tej sprawie.

Warto zauważyć, że koncepcja rządu brytyjskiego miała wyraźny związek z kosztami finansowania członkostwa w Unii Europejskiej. Dzięki niej możliwe byłoby znaczne ograniczenie brytyjskiej składki do unijnego budżetu. Według szacunków ministerstwa skarbu Wielkiej Brytanii propozycja byłaby także korzystna dla strony polskiej, gdyż zmniejszała składkę członkowską naszego kraju, a jednocześnie pozostawiała na niezmienionym poziomie wypłaty z tytułu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Należy jednak mieć na uwadze to, że propozycja brytyjska mogła mieć poważne długofalowe konsekwencje natury politycznej i zmierzać do stopniowego minimalizowania znaczenia europejskiej polityki spójności. Dlatego też przeciwko takim pomysłom wypowiedziała się zarówno Komisja Europejska, jak i Parlament Europejski.

Ważnym dylematem związanym z debatą nad przyszłością polityki spójności był problem uniwersalizmu *versus* różnorodności instrumentów nowej polityki spójności. Dominującym poglądem w dotychczasowej praktyce integracyjnej było tworzenie jednakowych instytucji i instrumentów politycznych dla wszystkich członków Unii. Miało to znaczenie zarówno ze względu na chęć pogłębienia integracji gospodarczej, jak i przekonanie o równym statusie wszystkich uczestników wspólnoty. Praktyka funkcjonowania gospodarki europejskiej wskazuje jednak na wiele dysfunkcjonalności instytucji i polityk europejskich, zwłaszcza realizowanych w sposób scentralizowany na poziomie unijnym. Niejednokrotnie przynoszą one odmienne rezultaty w zależności od specyficznych uwarunkowań społecznych i gospodarczych w poszczególnych państwach. Dlatego też coraz częściej postuluje się wprowadzenie większej różnorodności stosowanych polityk na poziomie regionalnym i krajowym, tym bardziej, że nowi członkowie będą mieli zasadniczo odmienne potrzeby rozwoju od dotychczasowych państw UE.

Wskazywano też na potrzebę uelastycznienia procedur dotyczących polityki spójności, w tym również uproszczenia części regulacji prawnych w tym względzie, a także dokumentacji przedstawianej w Brukseli.

seli. Jednocześnie dyskutowano wprowadzenie odmiennych, bardziej skrupulatnie nadzorowanych przez KE systemów zarządzania i kontroli dla krajów, które budzą zastrzeżenia z punktu widzenia bezpieczeństwa i efektywności wykorzystania środków europejskich. Można przypuszczać, że nieufność Komisji byłaby skierowana przede wszystkim wobec nowych krajów członkowskich, co zapewne utrudniłoby im absorpcję funduszy UE. W przypadku Polski sprzyjałoby to dodatkowo utrwaleniu tendencji do centralizacji zarządzania i nadmiernego wpływu na proces programowania ze strony Komisji Europejskiej.

Dyskusja nad instytucjonalizacją europejskiej polityki spójności ma duże znaczenie dla narodowych interesów rozwoju. Bardziej elastyczne i zdecentralizowane struktury administracyjne oraz swoboda programowania polityki spójności przez poszczególne kraje i regiony pozwalają na lepszą identyfikację i realizację ich interesów. Większa kontrola polityki spójności przez Komisję Europejską, a także nadmierne narzucanie przez nią priorytetów rozwoju ogranicza możliwości skutecznego rozwiązywania problemów rozwoju, przede wszystkim w nowych krajach członkowskich.

## 5. Implikacje dla Polski

Debata nad nową polityką spójności jest znakomitym przykładem nowego sposobu dyskursu publicznego, który powinien kształtować się w Polsce w wyniku integracji europejskiej. Jego cechą immanentną jest próba łączenia perspektywy krajowej z europejską. Umiejętność wyrażania interesów narodowych na forum unijnym, przez wpływanie na sposób działania europejskich instytucji i polityk. Dbałość o funkcjonalność oraz użyteczność instytucji krajowych i jednocześnie europejskich. Osiąganie krajowych celów politycznych zarówno na arenie wewnętrznej, jak i europejskiej, ale też przykładanie wagi do skutecznego realizowania celów polityki europejskiej na arenie globalnej.

Podsumowując dotychczasowe wątki opracowania warto zauważyć, że polskie stanowisko wobec nowej polityki spójności powinno uwzględnić trzy, wymienione wcześniej płaszczyzny analizy. Po pierwsze, powinno obejmować długofalową wizję rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej w obliczu międzynarodowej konkurencji i w ramach wewnętrznego podziału pracy na jednolitym rynku. Jak się wydaje, w dalszym ciągu istnieje deficyt kompleksowego myślenia o rozwoju gospodarczym Europy wśród polskich decydentów politycznych i urzędników.

Po drugie, istotne znaczenie dla polskiego stanowiska ma kwestia odwołania do modelu integracji europejskiej. Jak się wydaje, problem ten jest nierozwiązany nie tylko na gruncie krajowej debaty o nowej polityce spójności, ale również w innego typu dyskusjach odnoszących się wprost do koncepcji integracji europejskiej. W pracach polskiego rządu i dyskursie publicznym brakuje całościowej wizji przyszłości Unii Europejskiej. Debata o konstytucji europejskiej była mocno spóźniona wobec debaty europejskiej, miała charakter wybiórczy, zawężony do kilku szczegółowych zagadnień i jednocześnie silny kontekst emocjonalny. Można sądzić, że w pierwszym okresie członkostwa Polska będzie osłabiać tempo integracji europejskiej i opowiadać się raczej za rozwiązaniami modelu międzyrządowego.

Powinno to znaleźć wyraz w polskim stanowisku wobec nowej polityki spójności. W szczególności powinno uwidaczniać się we wzmacnianiu tendencji do maksymalizowania korzyści finansowych z budżetu UE, a także zwiększaniu kompetencji administracji rządowej w zakresie zarządzania funduszami nowej polityki spójności. Jak się wydaje polityka polskiego rządu zmierza właśnie w takim kierunku. Jednocześnie warto zauważyć, że niezależnie od stanowiska wobec nowej polityki spójności rozsądnym rozwiązaniem byłoby wzmacnianie krajowej procedury polityki regionalnej, w celu silniejszej identyfikacji narodowych interesów rozwoju. Nadmierne podporządkowanie wspomnianej polityki priorytetom europejskim mogłoby w praktyce osłabiać rozwój gospodarczy kraju, a tym samym pozycję polskiego rządu na arenie europejskiej.

Trzecim warunkiem dla polskiego stanowiska powinny być krajowe i regionalne interesy rozwoju. W tym kontekście warto zauważyć, że ogromne znaczenie mają nie tylko kwestie związane z kształtem organizacyjnym, programowym i finansowym nowej polityki spójności. Nie mniej ważne jest odpowiednie przygotowanie Polski do realizacji tej polityki. Przede wszystkim chodzi o sformułowanie dojrzałych strategii programowych, zarówno na szczeblu krajowym, jak regionalnym. Przygotowanie najbardziej odpowiednich struktur instytucjonalnych pozwalających na programowanie tej polityki i jej efektywne realizowanie. Wreszcie działania rządu powinny obejmować sprawne przygotowanie aparatu administracyjnego do wykonywania poszczególnych zadań.

Nowa polityka spójności Unii Europejskiej, przez skalę uruchomionych strumieni finansowych, będzie miała ogromny wpływ na wybór priorytetów rozwoju finansowanych w nadchodzącej przyszłości

z pieniędzy publicznych. Procedury europejskie będą wpływały na struktury organizacyjne i efektywność działania polskich instytucji administracyjnych odpowiedzialnych za rozwój regionalny. Dlatego też debata na temat nowej polityki spójności powinna w Polsce obejmować problematykę krajowego systemu rozwoju regionalnego. Jest to bowiem wyjątkowa okazja do bardziej ogólnej refleksji nad kształtem organizacyjnym tego systemu i próbą oceny jego przydatności dla rozwiązywania wewnętrznych problemów gospodarczych i społecznych.

Diagnoza polskiego systemu rozwoju regionalnego nie wypada najlepiej. W 2003 r. intensywnie budowano instytucje potrzebne do realizowania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Jest to system względnie słabo identyfikujący krajowe i regionalne priorytety rozwoju, nadmiernie scentralizowany, o skomplikowanej strukturze organizacyjnej – zwłaszcza na szczeblu terytorialnym (zob. Grosse, Olbrycht 2003). W świetle powszechnie znanych trudności reformy finansów publicznych, a także ze względu na napięty deficyt budżetu państwa poważnym problemem pozostają kwestie współfinansowania projektów europejskich, zwłaszcza w perspektywie średniookresowej.

System instytucjonalny potrzebny do realizowania funduszy unijnych jest słabo powiązany z krajowymi instytucjami odpowiedzialnymi za rozwój regionalny. W zasadzie nie istnieje dobrze skoordynowana rządowa polityka rozwoju regionalnego. Z kolei polityka realizowana przez samorządy województw nie może być w pełni wykonywana ze względu na niedostatek środków finansowych i niewystarczające instrumentarium prawne pozostające w gestii tych podmiotów. Procedura koordynacyjna działań rządu i samorządów województw na rzecz rozwoju regionalnego, czyli kontrakty wojewódzkie, jest dysfunkcyjna. Została zredukowana tylko do funkcji pomocniczych względem mechanizmu wydatkowania funduszy unijnych. Dla wielu ekspertów jest więc coraz bardziej oczywista potrzeba głębokiej reformy systemu polityki regionalnej w Polsce, a także poprawa koordynacji tego systemu z europejską polityką spójności.

## Literatura

- A modern regional policy for the United Kingdom.* 2003. HM Treasury, Dep. of Trade and Industry, Office of the Deputy Prime Minister, London.
- Conclusions of the seminar of the 3 and 4 march 2003 on the Future Management of the Structural Funds.* 2003. European Commission, Brussels.
- 2525<sup>th</sup> Council meeting, *competitiveness – Internal market, industry and research*, Brussels, 22 September 2003, 12339/03 (Presse 259).

- Grosse, T. G. 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grosse T. G., Olbrycht J., 2003, *Przygotowania do absorpcji funduszy strukturalnych. Ocena podjętych działań i rekomendacje*. Analizy i Opinie, nr 7. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Helmut Kohl o Europie i niemieckiej polityce, „Gazeta Wyborcza”, 23.01.2004.
- Informal Ministerial Meeting on Cohesion Policy. Conclusions of the Presidency*. Rome, October 20<sup>th</sup> 2003.
- Kukliński A., 2003, *Towards a new model of regional policy*, maszynopis.
- Martin R., 1998, *Regional Policy in the EU. Economic Foundations and Reality*. Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Position Paper of the regions affected by the „statistical effect” regarding the future structural policy beyond 2006*, 30.04.2003, Brussels.
- Reform of the policy of economic and social cohesion: the French contribution*. 2002. Dokument dostępny na stronie internetowej: [www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/debate).
- Regional policy and enlargement, Memorandum*. 2001. Dokument dostępny na stronie internetowej: [www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/debate).
- Saint-Etienne, Ch. Vedrine, H. 2003. „*La puissance ou la mort. L'Europe face – l'empire american*” Seuil, Paris.
- Schroedter's report on the first progress report on economic and social cohesion*. 2002. European Parliament, Strasbourg.
- Second Italian memorandum on the reform of the EU regional cohesion policy 2007-2013*. 2002.
- Second progress report on economic and social cohesion*. 2003. Commission of the European Communities, Brussels.
- Staniszki J., 2003, *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Szlachta J., 2003, *Warunki brzegowe zdecentralizowanej implementacji funduszy strukturalnych po roku 2006*, tezy wystąpienia na konferencji pt. *Polityka regionalna i wykorzystanie jej instrumentów – Doświadczenia polskich regionów – Próba podsumowania*, Kraków.
- Tarschys D., 2003, *Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy*. Sieps, Stockholm.
- The federal government's benchmarks for EU structural policy after 2006*. 2002. Federal Ministry of Finance, Berlin.
- Tond, G., 1999, *What Determined the Uneven Growth of Europe's Southern Regions?*. IEF Working Paper nr 30, University of Economic and Business Administration, Vienna.
- Towards a joint regional draft for a new Cohesion Policy: building on the experience of the Regions to define new strategies for sustainable development in an enlarged Europe*. 2002. Assembly of European Regions, Baranya.
- Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*. Second report on economic and social cohesion. 2001. European Commission, Brussels.