

Dr hab. Ewa Pancer-Cybulska, prof. AE

Dr Leszek Cybulski

Katedra Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

Realizacja polityki spójności w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej (na tle procesów zachodzących w ugrupowaniu)

WPROWADZENIE

Celem opracowania jest ustalenie tendencji rozwojowych występujących w Unii Europejskiej w ostatnich latach (1995-2005) i ich omówienie z punktu widzenia polityki spójności. Specyfika Polski – największego kraju uczestniczącego w ostatnim rozszerzeniu UE z 2004 r. wpłynęła istotnie na sytuację ugrupowania w zakresie spójności zarówno w skali krajowej, jak i regionalnej. Procesy konwergencji rozumiane jako zmniejszanie zróżnicowania w zakresie dobrobytu ekonomicznego i społecznego oraz przestrzennego, obserwowane w krajach członkowskich i regionach UE nie dają się jednoznacznie interpretować, ani oceniać jako powiększanie spójności we wszystkich jej wymiarach.

Polityka spójności stanowi dla wielu obecnych i przyszłych członków UE, szczególnie słabiej rozwiniętych, istotę tego ugrupowania, uzasadniającą aplikowanie o członkostwo. Od pewnego czasu jej formuła poddawana jest różnym zmianom i modyfikacjom zarówno w odniesieniu do celów, jak i sposobów ich osiągania, z myślą o podniesieniu jej skuteczności i efektywności. Analiza cyklicznych raportów na temat rozwoju społeczno-gospodarczego krajów i regionów Unii Europejskiej nie prowadzi do jednoznacznych wniosków na temat pogłębiania spójności terytorialnej, gospodarczej, a szczególnie społecznej. Problem nieskuteczności działań realizowanych w ramach polityki spójności wynika jednak nie tylko z nieefektywnego rozdziału środków oraz zbyt małej ich ilości w stosunku do potrzeb; główny problem wiąże się ze sposobem sformułowania celu. Istnienie różnic w poziomie rozwoju i trwałego zagospodarowania jest koniecznością, immanentną cechą i motorem rozwoju, nie można więc zakładać ich całkowitej eliminacji, ale dążyć do zmniejszania rażących dysproporcji, które można traktować jako hamulec rozwoju. Należy zmierzać do takiego poziomu spójności między regionami UE, dzięki któremu wszyscy będą mogli żyć godnie, nie doświadczając drastycznych skutków niedorozwoju cywilizacyjnego.

Odniesienia do polityki spójności jako jednej z ważnych dziedzin działalności Wspólnoty znajdują się we wspólnotowym prawie pierwotnym począwszy od traktatu rzymskiego o utworzeniu EWG z 1957 r., poprzez Jednolity Akt Europejski z 1986 r., traktat o UE czy wreszcie traktat reformujący (nazywany do 2007 r. konstytucyjnym). Kolejne ustalenia wzbogacają, modyfikują i rozszerzają politykę spójności w zakresie celów i sposobów ich osiągnięcia, a także sposobów jej realizacji we Wspólnocie. Nowa formuła spójności doprecyzowana w 2004 r., bazująca na trzech wymiarach – społecznym, gospodarczym i przestrzennym, potwierdza zasadność nacisku na cel wyrównywania różnic na poziomie regionalnym.

Przyszłość polityki spójności należy rozpatrywać w kontekście traktatu reformującego. Wersja traktatu konstytucyjnego nie zaakceptowana przez społeczeństwo francuskie i holenderskie, przyjęta przez konferencję międzyrządową w 2004 r. po raz pierwszy zawierała określenie spójności w trzech wymiarach. Precyzują to zapisy art. I-3, ust. 3: „Unia... wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi” oraz art. III-220: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii, rozwija ona i prowadzi działania służące jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się regionom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i obszarom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych trudności naturalnych lub demograficznych, takim jak najbardziej wysunięte na północ regiony o bardzo słabym zaludnieniu oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”. Wykaz ten jest odniesieniem do dotychczasowych i przyszłych obszarów wsparcia ze środków funduszy strukturalnych, o których jest mowa w art. III-221-223 [Muszyński, Hambura, 2005, s. 51, 129-130, 464]. Art. 220 stanowi pewne rozszerzenie brzmienia obowiązującego art. 158 Traktatu powołującego Wspólnotę Europejską (TWE)¹.

Na zakończenie prezydencji niemieckiej UE, na posiedzeniu Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r. osiągnięto porozumienie co do zwołania jeszcze w 2007 r. konferencji międzyrządowej na temat traktatu reformującego. Podstawą obrad będzie szczegółowy mandat uzgodniony przez Radę Europejską. Mandat ten przenosi niezmienione sformułowania art. 3 niedoszedłego traktatu konstytucyjnego do tekstu Traktatu o Unii Europejskiej (TUE; zastąpi on dotychczasowy art. 2) [*Mandat...*, 2007, s. 11]. Ze względu na sprawność procesu legislacyjnego zakłada się nie wykraczanie poza zapisy mandatu konferencji. Przyjęcie

¹ „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich” [Przyborowska-Klimczak, Skrzydło-Tefelska, 2004, s. 243].

traktatu reformującego w październiku 2007 r. umożliwiłoby zakończenie procesu ratyfikacyjnego w 27 państwach przed wyborami europejskimi w czerwcu 2009 r. W zakresie polityki spójności trudno byłoby oczekiwać zresztą dalej idących zmian po upływie kilkunastu miesięcy od przyjęcia ram finansowych UE na lata 2007-2013.

Ocena efektów polityki spójności zawsze była i nadal pozostaje kontrowersyjna ze względu na brak jednoznacznego jej zdefiniowania oraz brak specyficznych jednorodnych metod mierzenia jej rezultatów. W zależności od zastosowanych instrumentów pomiaru oceny skuteczności różnią się od neutralnych po bardzo dobre. Doświadczenia dotychczas prowadzonej polityki pokazują, że bogate regiony powiększają swój poziom bogactwa, natomiast biedne nie zawsze są w stanie wykorzystać istniejące możliwości do zmniejszania dystansu rozwojowego. Kontrowersje wokół celów i środków polityki oraz kryteriów przyznawania wsparcia na działania strukturalne finansowane ze środków wspólnotowych, także przykłady występowania zjawiska konwergencji polegającej na zmniejszaniu rażących dysproporcji w poziomie rozwoju regionalnego dowodzą jednak, że istnieje potrzeba prowadzenia działań na rzecz zarówno zmniejszania dysproporcji, jak i ich nie powiększania. Nawet krytycy, wskazujący na niezadowalające rezultaty kosztownych działań strukturalnych, zauważają niebezpieczeństwo pogłębiania się dysproporcji regionalnych i wzrostu spolarzowania przestrzennego Unii, gdyby polityka taka nie była prowadzona.

FINANSOWANIE POLITYKI SPÓJNOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ

Celem polityki spójności jest likwidowanie istniejących dysproporcji rozwojowych uznawanych za nadmierne. W tej kwestii – sprowadzającej się do nieproporcjonalności rozdzielenia bogactwa – należy przede wszystkim zauważyć, że nie ma absolutnych czy uniwersalnych reguł podziału bogactwa, nie daje ich nauka ekonomii w formie ujawnionych obiektywnych praw. Dlatego wyjaśnienia stosowanych w praktyce zasad podziału bogactwa należy szukać w doktrynie, w stosowanej polityce.

Wśród przesłanek integracji w powojennej Europie przełomu lat czterdziestych i pięćdziesiątych za podstawowe wartości przyświecające tym procesom uznano zasadę solidarności, demokracji, subsydiarności, partnerstwa, poszanowania praw człowieka, prawa do inności i odrębności. Uznawana za podstawową zasada solidarności bogatszych z biedniejszymi przeżywa od dłuższego już czasu poważny kryzys, także inne wartości i zasady integracji są weryfikowane, a proces ten nasilił się szczególnie po ostatnim rozszerzeniu Unii z 2004 r.

Wyniki cyklicznych raportów kohezyjnych² dowodzą, że próby wyrównywania różnic na poziomie regionalnym nie mogą być w całości uznane za sukces Unii Europejskiej. Przejawom konwergencji w jednych regionach kraju członkowskiego towarzyszą zjawiska dywergencji w innych jego częściach. O ile można zauważyć postępy w zakresie powiększania spójności ekonomicznej i przestrzennej, o tyle w zakresie spójności społecznej trudno je dostrzec. We współczesnej gospodarce europejskiej, zorientowanej na innowacje i konkurencyjność, wzrost gospodarczy ma charakter pracooszczędny, przez co rosnącej wydajności pracy nie towarzyszy odpowiedni przyrost liczby miejsc pracy – następuje substytucja pracy kapitałem. Wzrost konkurencyjności okazał się jednakże niewystarczający dla zmniejszania dystansu między gospodarką UE i Stanów Zjednoczonych, co stanowiło jeden z głównych celów Strategii Lizbońskiej z marca 2000 r. Formułuje się opinie, że niedostateczne powiększanie spójności jest efektem niewłaściwego sformułowania celów, które mają charakter wykluczający. Działania na rzecz wzmocnienia konkurencyjności w ramach gospodarki rynkowej prowadzą do pogłębiania się naturalnych różnic, natomiast polityka spójności ma charakter wyrównawczy i tym samym zmniejszający zdolność konkurowania UE w skali globu. Zasady funkcjonowania gospodarki UE opierają się na konkurowaniu, a powstające w konsekwencji różnice muszą być akceptowane, bo są podstawą zdolności ugrupowania do konkurowania. W chwili ogłoszenia w 2004 r. propozycji nowych ram finansowych istniał więc dylemat polityczny – czy zgodnie ze Strategią Lizbońską kierować wsparcie ze środków wspólnotowych na wzmacnianie najbardziej dynamicznych regionów, które dobrze wykorzystują środki i mogą gwarantować sukces gospodarczy całego ugrupowania w skali międzynarodowej, czy przede wszystkim podciągać rozwój najsłabszych regionów, uznając dominację przesłanek przestrzennych i społecznych. Nadmiar słusznych celów nie pozwala na realizację żadnego z nich w pełni. Dotyczy to także wewnętrznych relacji w ramach celu wyrównawczego. Ważne było zatem takie sformułowanie celu polityki spójności, które pozwoliłoby na osiąganie efektu synergii między poszczególnymi wymiarami rozwoju – społecznym, gospodarczym i przestrzennym oraz w konsekwencji niwelowanie dysproporcji rozwojowych, przy zachowaniu niezbędnej konkurencyjności regionalnej.

Zmniejszanie różnic między najbogatszymi i najbiedniejszymi regionami starej Unii jest procesem powolnym i wymagającym aktywnego udziału władz wszystkich szczebli – od lokalnego po wspólnotowy. Należy przypomnieć, że Unia Europejska angażuje się w różne obszary działania w zróżnicowany sposób, tzn. są takie dziedziny, w których posiada ona wyłączne kompetencje oraz

² Oprócz trzech raportów na temat kohezji (z lat 1996, 2001 i 2004), Komisja sporządza okresowe sprawozdania na temat spójności gospodarczej i społecznej. Ostatnie sprawozdanie opublikowano w maju 2007 r. Także w maju 2007 r. opublikowano wstępną wersję czwartego raportu kohezyjnego [*Growing..., 2007*].

takie, w których jej kompetencje są częściowe, a zatem niezbędny jest udział innych szczebli, np. krajowego, regionalnego a czasem i lokalnego. Polityka regionalna UE dotyczy pewnego określonego zakresu problematyki rozwoju i powinna być uzupełniana przez działania prowadzone na poziomie krajowym oraz na innych szczeblach, stosownie do rozwiązań obowiązujących w poszczególnych krajach. Stąd, istnienie zasad i standardów w zakresie polityki regionalnej nie wyklucza możliwości uwzględniania własnych specyficznych uwarunkowań regionalnych. Często stymuluje taką aktywność ze strony władz na różnych poziomach, odwołując się do wartości dodanej integracji na poziomie regionalnym i lokalnym, która może powstać dzięki efektowi dźwigni finansowej po stworzeniu odpowiednich warunków działania dla jednostek samorządu terytorialnego. Całkowite zniwelowanie różnic, które w naturalny sposób towarzyszą procesom rozwojowym, nie może być realizowane tylko dzięki wykorzystaniu środków unijnych w ramach najważniejszego Celu 1 polityki regionalnej; jak wcześniej stwierdzono, nie jest to także uzasadnione. Wsparcie na działania Celu 1 było dotychczas bardzo duże, gdyż w latach 2000-2006 niemal $\frac{3}{4}$ środków pochodzących z 4 funduszy strukturalnych przeznaczono dla regionów słabo rozwiniętych, tzn. o PKB *per capita* poniżej 75% średniej UE15.

Nowe sformułowanie celów w perspektywie 2007-2013 jest dowodem na niezbędne zmiany w zakresie pojmowania spójności i sposobów jej uzyskiwania. Zmodyfikowana w 2005 r. Strategia Lizbońska, utrzymując priorytet podnoszenia konkurencyjności gospodarki, kładzie zasadniczy nacisk na wzrost i zatrudnienie, co stanowi jednocześnie aktualny tytuł tego najważniejszego programu gospodarczego UE. Hasła strategii zostały przeniesione bezpośrednio do nazw poszczególnych rozdziałów nowych ram finansowych, wypierając nazewnictwo stosowane w dotychczasowych ramach finansowych. Zmiana terminologii miała stanowić wyraz reform budżetowych oraz nowej filozofii gospodarczej.

Dokonane zmiany nieco utrudniają prowadzenie porównań realnych zmian rozmiarów finansowania, gdyż szczególnie zakres dwóch najważniejszych tytułów wydatkowania środków (rolnictwo i działania strukturalne), które skupiały dotychczas $\frac{3}{4}$ wspólnotowego budżetu, uległ rozszerzeniu o inne działania. W efekcie w nowej perspektywie finansowej te dwa tytuły obejmują już ponad 85% wydatkowanych środków. Nie są to rozdziały klasyfikacji tożsame z dotychczasowymi, a nazwy są w praktyce nieco mylące. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona obejmuje obecnie wydatki na działania proekologiczne, ale są one niewielkie w stosunku do wydatków rolnych, gdzie zdecydowanie dominują wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednio. Z kolei rozwój stanowi rozszerzenie dotychczasowych działań strukturalnych (odpowiadających obowiązującej nazwie spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia) o wszelkie wydatki podnoszące konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Mieszczą się tu np. wydatki na B+R, w tym 7 program ramowy badań na-

ukowych, budowa sieci transeuropejskich (TEN), programy wymiany naukowców i studentów, tworzenie społeczeństwa informacyjnego, itp. Uznano, że bez znaczącego wzrostu skali finansowania takich działań nie będzie możliwe podniesienie innowacyjności gospodarki europejskiej i jej zdolności konkurencyjności na globalnym rynku. Przedstawiona przez Komisję Europejską w lutym 2004 r. pierwsza wersja finansów wspólnotowych na lata 2007-2013 i kolejne nieznacznie zmodyfikowane wersje oznaczały nie tylko zmiany formalne, ale także realne. Jednak po szczycie UE kończącym prezydenturę brytyjską w grudniu 2005 r. pozostały w praktyce niemal wyłącznie zmiany formalne. Brak zgody na szeroki zakres budżetu ze strony państw – płatników netto doprowadził przede wszystkim do cięć w obrębie planów wzmocnienia konkurencyjności na rzecz wzrostu i zatrudnienia, przy maksymalnej ochronie wydatków na Wspólną Politykę Rolną (WPR). Wielka Brytania i niektóre inne państwa oczekiwały znacznego ograniczenia wydatków na rolnictwo argumentując, że prawie połowa wspólnotowego budżetu trafia w ręce ok. 3% mieszkańców UE, nie przynosząc wyraźnych efektów. W dyskusjach nad perspektywą 2007-2013 konfrontowano politykę rolną i politykę regionalną, traktując je jako konkurencyjne czy wręcz wykluczające się. Z drugiej jednak strony możliwe jest traktowanie tych działań jako zgodnych kierunkowo i poszukiwanie sposobów na wzmacnianie ich efektu synergicznego. Przykładem na podejmowanie takich działań są np. zmiany w obszarze celów i priorytetów polityki rolnej i regionalnej, poszukiwanie wspólnych kierunków finansowania, np. w obszarze ochrony środowiska i rozwoju obszarów wiejskich.

Największe redukcje dotyczyły wydatków na wzrost konkurencyjności UE. Były one na tyle duże (o niemal 45%), że paradoksalnie wzrósł udział wydatków na politykę spójności w całym budżecie – do poziomu dotychczas nie spotykanego. Po raz pierwszy w historii Wspólnoty skala finansowania jest tu większa niż w przypadku WPR. Jednak w stosunku do pierwotnych zamierzeń różnica między tymi nakładami zmalała z 1/9 do 1/21 wartości nakładów na wzrost spójności. Ocena cięć wydatków jest jednoznaczna – będzie znacznie trudniej wzmacniać konkurencyjność i realizować cele lizbońskie niż zakładały to ambitne plany. Omówione zależności oraz miejsce polityki spójności w budżecie wspólnotowym przedstawia tab. 1, w której pierwotny i końcowy kształt ram finansowych na lata 2007-2013 skonfrontowano z budżetem ostatniego roku poprzedniej perspektywy finansowej.

Tabela 1. Nakłady na politykę spójności w latach 2006-2013 na tle innych wydatków wspólnotowych

Wyszczególnienie	2006	2007-2013			2006	2007-2013	
		Propozycja z 2004 r.	Decyzja z 2006 r.	Decyzja/ propozycja		Propozycja z 2006 r.	Decyzja z 2006 r.
	w mln euro (ceny 2004 r.)			w %			
Trwały wzrost - ogółem	46 621	471 465	382 139	81,1	38,6	46,0	44,2
- Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	8 791	132 755	74 098	55,8	7,3	13,0	8,6
- Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	37 830	338 710	308 041	90,9	31,3	33,0	35,6
Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	56 015	404 655	371 344	91,8	46,4	39,5	43,0
- w tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	43 735	301 074	293 105	97,4	36,2	29,4	33,9
Pozostałe wydatki	18 052	148 915	110 833	74,4	15,0	14,5	12,8
Środki na zobowiązania razem	120 688	1 025 035	864 316	84,3	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie: [Wniosek..., 2004]; [Porozumienie..., 2006].

POLITYKA SPÓJNOŚCI DAWNIEJ I OBECNIE

Z punktu widzenia całego ugrupowania dokonane redukcje nakładów oceniane są jako osłabiające dynamizm rozwojowy. Utrzymano zdecydowaną dominację działań osłonowych (rolnictwo) i wyrównawczych (polityka regionalna). Cięcia budżetowe nie leżały w interesie wszystkich krajów będących beneficjentami netto, w tym Polski, jednak z polskiego punktu widzenia można je uznać za korzystne, gdyż spodziewana partycypacja naszego kraju w wydatkach w pozycji „Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia” byłaby niewielka. W każdym wariancie Polska była największym odbiorcą funduszy unijnych, natomiast w wyniku podjętych decyzji budżetowych nasza partycypacja przekroczyła 10% wydatków UE. Do kraju wpłynie z różnych tytułów ok. 90 mld euro, w

tym w ramach polityki spójności ponad 59,5 mld euro (w cenach 2004 r.). Warto kwotę tę porównać z dotychczasowymi nakładami (tab. 2).

Tabela 2. Porównanie środków na politykę spójności dla Polski w latach 2004-2006 i 2007-2013 (środki na zobowiązania, ceny 2004 r.)

Alokacje 2004-2006		Alokacje 2007-2013	
Cele	mln euro	Cele	mln euro
Środki dla obszarów słabo rozwiniętych: - Fundusz Spójności - Cel 1	4 134 6 721	Cel „Konwergencja”: - Fundusz Spójności - Konwergencja	19 513 39 388
Inne cele polityki strukturalnej (Cel 2 i 3)	-	Cel „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	-
Inicjatywy Wspólnoty (Equal, Interreg)	347	Cel „Europejska współpraca terytorialna”	648
Razem działania strukturalne	11 202	Razem polityka spójności	59 549
Średnie roczne nakłady - w % nakładów UE na działania strukturalne	3 734 8,9	Średnie roczne nakłady - w % nakładów UE na „Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia”	8 507 19,3

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie danych z tab. 1 oraz: [Cohesion..., 2006, s. 2]; [Proposal..., 2003, s. 12].

Nasuują się następujące wnioski:

- Polska jest obecnie zdecydowanie największym odbiorcą środków, absorbującym niemal co piąte euro przeznaczone na politykę spójności (niemal dwa razy więcej niż druga pod tym względem Hiszpania),
- w poprzedniej perspektywie budżetowej mieliśmy do dyspozycji średnio 2,3 razy mniej środków, a do naszego kraju trafiało co jedenaste euro,
- środki na płatności są mniejsze niż na przedstawione powyżej zobowiązania; obowiązywała dotychczas zasada n+2 w realizacji projektów (w nowej perspektywie n+3) i zaliczkowego wydatkowania własnych zasobów, co powoduje, że rzeczywiste strumienie pieniędzy napływające do Polski były znacznie mniejsze; oznacza to, że w najbliższych latach nastąpi zwielokrotnienie przepływów i spodziewanych efektów gospodarczych,
- pomimo zmian terminologicznych istnieje pełna porównywalność zarówno nakładów, jak i samych priorytetów polityki spójności (w odróżnieniu od struktury budżetu ogólnego).

Należy przypomnieć zasadnicze zmiany formalne i realne, które zaszły wewnątrz polityki spójności Wspólnoty. Przede wszystkim pogłębia się decentralizacja podejmowania decyzji. Obecnie znika pojęcie celów horyzontalnych

(takim był dotychczasowy Cel 3), w których nie istnieje regionalny klucz rozdziału środków (do decyzji władz krajowych należy nadal dysponowanie Funduszem Spójności oraz wybór do realizacji projektów uznanych za szczególnie ważne). Po drugie, zerwano z zasadą, iż wsparciu podlegają wyłącznie regiony nieuprzywilejowane – opóźnione w rozwoju (Cel 1), peryferyjne (Cel 1), słabo zaludnione (Cel 1), czy przeżywające różnego typu trudności strukturalne (Cel 2). W dotychczasowym ujęciu szczegółowe kryteria delimitacji tych kategorii regionów eliminowały z korzystania z funduszy strukturalnych wszystkie pozostałe regiony zamieszkiwane przez większą część ludności UE.

Obecnie utrzymano priorytety Celu 1 stosując nazwę Konwergencja. Mieści się tu jednak także nowa kategoria – regiony efektu statystycznego (poniżej 75% PKB *per capita* dla UE15, a powyżej dla UE25) o mniejszej skali finansowania (w praktyce nie jest to novum, lecz realizacja zasad obowiązujących w latach 2000-2006). Zamiast wsparcia dla regionów z trudnościami strukturalnymi wprowadzono cel Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia obejmujący z jednej strony szybko rozwijające się regiony wspierane dotychczas w ramach Celu 1 oraz dowolne regiony, co do których decyzje mogą podjąć władze krajowe. Komisja Europejska nie wyklucza więc ze wsparcia żadnego regionu, co jest wyrazem chęci zdynamizowania rozwoju UE poprzez pomoc także dla liderów. Stanowi to pewne złagodzenie zasady wspierania najbiedniejszych regionów kosztem najbogatszych. W nowej perspektywie budżetowej szanse mają więc również regiony bogate – prężne, innowacyjne i rozwojowe, ale pula środków dla nich przeznaczona jest ponad pięciokrotnie mniejsza niż dla celu Konwergencja, co można uznać za korzystne z polskiego punktu widzenia (wszystkie 16 polskich województw kwalifikuje się do celu Konwergencja). Cel Europejska współpraca terytorialna stanowi rozszerzenie dotychczasowej Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG i ma niewielkie znaczenie budżetowe (o nakładach ponad 32 razy mniejszych niż na cel Konwergencja).

DOŚWIADCZENIA POLITYKI SPÓJNOŚCI W POLSCE

Proces rozwoju regionalnego może cechować występowanie konwergencji lub dywergencji. Celem polityki spójności jest zmniejszanie różnic międzyregionalnych. Pojawia się pytanie, co można zrobić, aby procesy integracji Polski z UE prowadziły rzeczywiście do zmniejszania różnic między polskimi województwami oraz regionami europejskimi. Jest to problem systemu pozyskiwania środków i ich efektywnego wykorzystania, przy czym wskazać należy na dużą rolę uwarunkowań prawnych i ustrojowych oraz nadmierną rolę uwarunkowań politycznych. Dotyczy to zwłaszcza najniższych szczebli i nie wpływa stabilizująco na absorpcję środków europejskich.

Współcześnie procesy globalizacji, integracji i liberalizacji gospodarki wymagają od regionów włączania się w powstające sieci i inne struktury niezbędne

do tworzenia i wykorzystania nowoczesnych technologii i innowacji. Niezbędne jest jednak posiadanie własnej strategii innowacji wpisującej się w globalne i paneuropejskie koncepcje rozwoju. Polskie województwa podejmują działania w tym kierunku, opracowano regionalne strategie innowacji, aktualizuje się dokumenty strategiczne pod kątem wypełniania zapisów Strategii Lizbońskiej, ale wdrażanie tych koncepcji napotyka na istotne przeszkody. Praktyczne stosowanie zasad regionów uczących się jest w Polsce nadal ograniczone, głównie ze względów finansowych, gdyż nie stworzono wciąż systemu wsparcia rozwoju sfery B+R. Sektor publiczny w niewielkim stopniu włącza się w finansowanie rozwoju nauki i nowoczesnych technologii, niewystarczająco stymuluje w tym kierunku działania prywatnego kapitału.

W pierwszym okresie członkostwa w UE, czyli w latach 2004-2006 Polska korzystała z dostępu do funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, wszystkie województwa były objęte środkami Celu 1 polityki regionalnej, na etapie przedakcesyjnym dostępne były środki funduszy SAPARD, ISPA oraz PHARE. W praktyce projekty finansowane ze środków funduszy przedakcesyjnych były realizowane nie tylko do chwili naszego przystąpienia do UE, ale także w całym okresie 2004-2006. Zmiany priorytetów polityki regionalnej w perspektywie budżetowej 2007-2013 zmierzają w kierunku wspierania nie tylko najsłabszych regionów (co dla Polski, będącej obok Łotwy najbiedniejszym krajem członkowskim UE25, jest warunkiem bezdyskusyjnym), ale także regionów rozwiniętych, konkurencyjnych, zdolnych realizować zapisy Strategii Lizbońskiej. Taka koncepcja podziału środków jednak nie oznacza zmniejszania naszych możliwości partycypacji w środkach europejskich, zwłaszcza że w ostatecznym porozumieniu budżetowym 2007-2013 doszło do wzmocnienia wyrównawczego charakteru polityki spójności – pierwotnie na cel Konwergencja planowano przeznaczenie 78,5% nakładów na politykę spójności wobec 17,2% na cel Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach, natomiast ostateczna proporcja wynosi 81,5% do 15,9% (reszta to nakłady na Europejską współpracę terytorialną). Oznacza to stopień prolizbońskiego podejścia UE nie tylko na poziomie całego budżetu (redukcja środków na cel Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia), ale także wewnątrz polityki spójności (cięcia na cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie). Jako pewną rekompensatę tego powrotu do sytuacji z lat 2000-2006 można uznać wzmocnienie nacisku na wypełnianie celów lizbońskich w sprawozdawczości finansowej i w procedurach aplikacyjnych projektów. Cele te można traktować bardzo szeroko i w tym może tkwić przyczyna zdecydowanej ich dominacji w strukturze alokowanych środków na zobowiązania – tylko 13% nakładów z EFS i EFRR dla wszystkich re-

gionów Celu 1 w krajach UE 15 oraz na Węgrzech, Łotwie i w Słowenii nie zakwalifikowano jako wypełniające cele lizbońskie³.

Na poziomie wykonawczym sprawne wykorzystanie funduszy unijnych wymaga spełnienia odpowiednich warunków programowych, organizacyjnych i finansowych. Wielość i różnorodność problemów występujących w poszczególnych regionach nabrała szczególnego wymiaru w pierwszym okresie członkostwa Polski w UE, gdy przyjęto do realizacji jeden program operacyjny adresowany do społeczności lokalnych i regionalnych, czyli ZPORR. Ocena realizacji ZPORR musi uwzględniać jego kształt, przyjęte schematy wykorzystania środków, ujęte w postaci trzech priorytetów programu, wynikające ze szczególnego trybu przygotowania ZPORR dla Polski na okres 2004-2006 i jego przejściowego charakteru (z punktu widzenia polityki spójności). Z tego powodu nie można było oczekiwać całkowitego dopasowania tego programu do potrzeb inwestycyjnych nie tylko gmin czy innych jednostek, ale także województw. Układ priorytetów tego programu, zarządzanego z poziomu województw, był na tyle uniwersalny i pojemny, że odpowiadał w dużym stopniu ich potrzebom, zwłaszcza w odniesieniu do infrastruktury drogowej. W sytuacji, gdy trudności finansowe jednostek samorządowych w Polsce często zmuszają je do rezygnacji z działań inwestycyjnych, to aplikacja o środki ZPORR stanowiła dla wielu z nich szansę na podjęcie inwestycji. Możliwość zakładania związków komunalnych, tworzenia funduszy czy innych wspólnych przedsięwzięć po to, aby spełnić wymagania aplikacyjne (ze względu na konieczność zmobilizowania własnych zasobów finansowych przy brakach środków nawet na działalność bieżącą) zwiększa szanse otrzymania wsparcia także przez małe społeczności. Powinno to zatem wpływać na zacieśnianie kontaktów między społecznościami lokalnymi w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Z analizy dokumentów programowych dotyczących perspektywy budżetowej 2007-2013 wynika, że mankamenty ZPORR 2004-2006 mogą być usunięte dzięki innej konstrukcji regionalnych programów operacyjnych (RPO), bazującej na decentralizacji, co pozwoli samorządom na większą swobodę w realizowaniu inwestycji poprzez większy wpływ na wybór kierunków, struktury, poziomu czy sposobu finansowania. Władze regionów samodzielnie negocjują swoje programy, które muszą być zgodne kierunkowo z dokumentami strate-

³ Są to środki przeznaczone m. in. na turystykę, infrastrukturę społeczną i ochrony zdrowia, rozwój obszarów wiejskich, itp. Aż 49% środków rozdysponowano na rzecz tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy, gospodarkę opartą na wiedzy, innowacje, technologie informatyczne, B+R; 14% na środowisko (cel dołączony do lizbońskich w 2001 r. w Goeteborgu) i 24% na transport [*Towards ...*, 2005, aneks, s. 15].

gicznymi rządu⁴. Zauważa się w tych dokumentach odejście od ujęć branżowych i sektorowych w kierunku nadania im charakteru problemowego.

OCENA SKUTKÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

W ostatniej dekadzie wyraźnie zmniejszyły się dysproporcje między regionami obrazowane wielkością PNB *per capita*, ponadto tempo wzrostu w regionach najsłabszych było zdecydowanie wyższe w porównaniu z innymi regionami. Można to interpretować jako zacieranie podziału na część centralną Unii i jej peryferia w sensie potencjału ekonomicznego, czemu jednocześnie towarzyszy zmniejszanie nierównowagi w ujęciu terytorialnym. W przekroju regionalnym zwiększającej się konwergencji w zakresie PNB towarzyszy także pewne zmniejszanie zróżnicowania w zakresie stopy zatrudnienia i bezrobocia. Dysproporcje w tym względzie wyraźnie się jednak utrzymują. Dotyczy to zarówno zróżnicowania regionów wewnątrz UE, jak i porównania z innymi obszarami (np. USA, Japonia). Utrzymujące się problemy społeczne wskazują na pewną słabość polityki spójności [Growing..., 2007, s. 7].

Znaczne wsparcie finansowe, jakie w latach 1989-2006 r. uzyskały najbiedniejsze regiony UE, znajdujące się głównie w 4 krajach kohezji otrzymujących także środki z Funduszu Spójności (Portugalia, Grecja, Hiszpania, Irlandia), w dużym stopniu przyczyniło się do zmniejszenia rażących niegdyś dysproporcji rozwojowych. Najbiedniejsze regiony greckie, a nawet 4 zamorskie departamenty Francji (DOM) posiadały już w końcu lat dziewięćdziesiątych poziom PKB na mieszkańca przekraczający połowę ówczesnej średniej unijnej. W rezultacie rozszerzenia UE o biedne kraje postkomunistyczne średnia dla UE25 (a potem dla UE27) uległa obniżeniu, co spowodowało statystyczne podniesienie względnego wskaźnika dla tych regionów. Dla zapewnienia pełnej porównywalności zmian obserwowanych w ciągu dekady w starych i nowych krajach członkowskich Eurostat musiał przeliczyć z jednej strony poziom średniej w 1995 r., a z drugiej strony dane dla regionów poziomu NUTS2, które w tym okresie nie istniały (zasadnicze zmiany liczby i granic regionów w UE15 nastąpiły w 1999 r. i w 2003 r.). Dotyczyło to także danych dla 1995 r. dla obecnych 16 polskich województw. Pozwoliło to na prześledzenie procesów konwergencji zależnych od środków funduszy strukturalnych w „starej” UE – w dużym stopniu, a w nowych krajach członkowskich – w niewielkim stopniu (tab. 3).

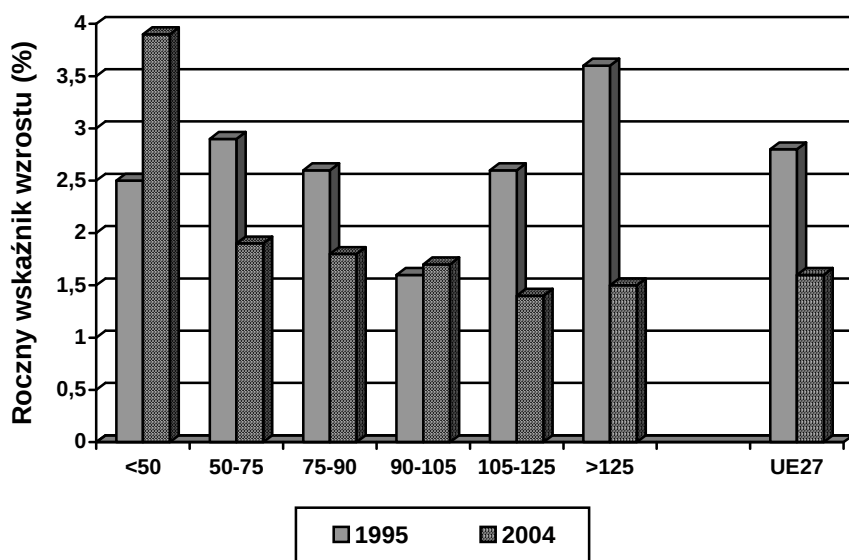
⁴ 6 września 2007 r. pierwszych pięć RPO uzyskało akceptację Komisji Europejskiej po dwuetapowej procedurze negocjacji. Są to województwa: dolnośląskie, małopolskie, pomorskie, śląskie i wielkopolskie [Cohesion..., 2007].

Tabela 3. Charakterystyka regionów NUTS2 w 1995 r. i 2004 r.

Wyszczególnienie	EU15		EU12		EU27	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Liczba regionów	213		55		268	
Liczba mieszkańców (mln)	372	386	106	104	479	490
Liczba regionów opóźnionych (PNB < 75% średniej UE 27)	27	21	51	49	78	70
Liczba mieszkańców (mln)	32	32	103	91	136	123
Udział (%)	9	8	97	88	28	25
Liczba regionów opóźnionych (PNB < 50% średniej UE 27)	-	-	39	32	39	32

Źródło: [Growing..., 2007, s. 13].

Granicznej wartości 75% obecnego średniego PKB na 1 mieszkańca, upoważniającej do zakwalifikowania danego regionu do pomocy w ramach Celu 1, nie przekraczało w 1995 r. zaledwie 27 regionów UE15 (w tym czasie w ramach Celu 1 wspierano 58 regionów NUTS2 i 2 regiony NUTS3). O szybkim postępie w tej grupie świadczy zmniejszenie do 21 ich liczby w 2004 r. (do regionów opóźnionych w rozwoju można by więc zaliczyć co dziesiąty, a zamieszkiwał je co dwunasty mieszkaniec UE15). Wsparciem obejmowano jednak aż 70 regionów NUTS2 (co trzeci) i 2 regiony NUTS3. Zdecydowanie odmienna proporcja wystąpiła w nowych krajach członkowskich, gdzie tylko cztery początkowo przekraczały granicę 75% (Cypr oraz regiony stołeczne Czech, Słowacji i Węgier, z czego tylko trzy pierwsze nie zostały zakwalifikowane do Celu 1), a obecnie doszły dwa następne (Słowenia i Mazowieckie). Największy postęp widoczny jest jednak w grupie najbiedniejszych regionów, których liczba zmalała z 39 do 32. Mieszczą się tu obecnie regiony: bułgarskie – 6 (wszystkie), rumuńskie – 7 (z 8), polskie – 12 (z 16), słowackie – 2 (z 4), węgierskie – 4 (z 7) oraz Łotwa. O tym, że najszybciej rozwijają się regiony najbiedniejsze świadczy także rysunek 1.



Rysunek 1. Dynamika wzrostu PNB *per capita* w regionach UE27 w 1995 r. i 2004 r. (według ich poziomu rozwoju w stosunku do średniej wspólnotowej)

Wskazana korelacja jest charakterystyczna dla ostatnich lat, natomiast w 1995 r. sytuacja była odmienna. Wynikało to z wielu przyczyn, a na uwagę zasługują dwie. Dwucyfrowa dynamika wzrostu cechowała Irlandię (obecnie najbogatszy, po Luksemburgu, kraj UE, a wcześniej zaliczany do najbiedniejszych; jego dane rzutowały na sytuację najbogatszych regionów również w 2004 r.) i przede wszystkim Londyn – jedną ze stolic światowych finansów i stolicę przeżywającej gospodarczy boom Wielkiej Brytanii. Z kolei transformujące się kraje Europy Środkowej i Wschodniej odczuwały skutki przeprowadzanych reform (w 1995 r. tylko Polska miała stosunkowo dużą dynamikę wzrostu), a liberalizacja gospodarek prowadziła do dużej polaryzacji rozwojowej, której ofiarami były regiony najsłabiej rozwinięte. Dekadę później procesy dywergencji zostały zahamowane lub odwrócone, a wszystkie kraje z tej grupy posiadały najwyższe w Europie tempo wzrostu. Jest to w dużym stopniu skutek procesów integracyjnych w Europie, w efekcie regiony biedne rozwijają się szybciej niż bogate.

W czwartym sprawozdaniu w sprawie spójności sformułowano następujące wnioski dotyczące obecnej sytuacji w zakresie polityki spójności (zwłaszcza dotyczy to okresu 2000-2006) oraz jej perspektyw w okresie programowania 2007-2013 [Czwarte..., 2007, s. 3-5]:

1. Konwergencja występuje na poziomie krajowym i regionalnym, czego potwierdzeniem są wskaźniki wzrostu gospodarczego odnotowane w regionach

i krajach o najniższych standardach, które są głównymi beneficjentami programów polityki spójności w latach 2000-2006;

2. Tendencje rozwojowe zapoczątkowane w okresie 2000-2006 będą się utrzymywać, co doprowadzi do powstania ok. 2 mln nowych miejsc pracy oraz wzrostu poziomu PKB państw członkowskich w skali 5-15%;

3. Polityka spójności wspomaga wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy także w obszarach nie objętych działaniami celu 1. Ocenia się, że w sześciu krajach, które wykorzystały ok. 67% wsparcia w ramach celu 2 utworzono w okresie 2000-2005 ponad 450 tys. miejsc pracy (brutto);

4. Polityka spójności wspomaga potencjał innowacyjny państw i regionów członkowskich; szczególnie dobre wyniki takich przedsięwzięć w obszarach celu 1 zadecydowały o podwojeniu wsparcia w okresie 2007-2013 na innowacje i rozwój;

5. Inwestycje w zasoby ludzkie w ramach polityki spójności są wysoce opłacalne, gdyż ponad 50% wzrostu wydajności pracy, który osiągnięto w ostatnim dziesięcioleciu, można przypisać podwyższeniu jakości kapitału ludzkiego;

6. Polityka spójności mobilizuje kapitał prywatny i publiczny do wydajnego inwestowania; głównie dzięki stosowaniu formuły partnerstwa publiczno-prywatnego możliwe jest wspólne osiąganie celów i korzyści zarówno o charakterze publicznym, jak i prywatnym;

7. Polityka spójności sprzyja zintegrowanemu podejściu do rozwoju; przedsięwzięcia i interwencje w jej ramach pozwalają na uzyskanie i wzmocnienie efektu synergii, co podwyższa skuteczność i efektywność działań Unii Europejskiej;

8. Polityka spójności przyczynia się do poprawy jakości inwestycji publicznych; jest to możliwe dzięki kształtowaniu odpowiedniego modelu inwestowania, ukierunkowanego na wzrost wydajności i trwałości inwestycji w ogóle, nie tylko tych współfinansowanych ze środków europejskich;

9. Polityka spójności promuje kluczowe znaczenie partnerstwa dla dobrego rządzenia, dzięki upowszechnianiu w swoich działaniach zasad partnerstwa (w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym).

Większość przedstawionych wniosków wydaje się mieć charakter bezdyskusyjny. Nie ulega wątpliwości, że napływ funduszy strukturalnych do regionów przynosi skutki bezpośrednie w postaci trwałych obiektów infrastrukturalnych, unowocześnionych linii produkcyjnych, wzrostu kwalifikacji siły roboczej itd. Skutki pośrednie to m. in. poprawa dostępności przestrzennej i niższe koszty funkcjonowania gospodarki, wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, wzrost popytu wewnętrznego przenoszony do firm nie aplikujących o środki pomocowe. Przewidywana jest bariera zapóźnienia wywołana endogenicznym chronicznym niedoborem kapitału, a regiony przyspieszają swój rozwój – w różnej skali, zależnej przede wszystkim od średniej jakości projektów oraz realizujących je kadr. Przedstawiony schemat (rys. 1) pokazuje, że najszybciej rozwijają się

obecnie regiony najbiedniejsze oraz inne regiony będące poniżej średniej wspólnotowej, a najwolniej postępowanie dokonuje się w regionach przewyższających poziom średni. Potwierdzają to wszystkie sformalizowane statystyczne miary dyspersji oraz modele makroekonomiczne obrazujące efekty gospodarcze napływu środków (modele HERMIN, MaMor2). Wydaje się zatem logiczne, że w regionach objętych wsparciem powstają liczne nowe miejsca pracy. Wnioski te formułują raporty kohezyjne. Pojawia się tu jednak wątpliwość wywołana trudnością rozdzielenia zjawiska dywergencji na poziomie krajowym i regionalnym. Powstaje pytanie czy zmniejszanie się różnic nie jest przede wszystkim rezultatem korzystnych tendencji makroekonomicznych na poziomie krajowym, którego efektem jest ciągle zbliżanie się państw słabiej rozwiniętych do poziomu średniego. Dotyczy to państw postkomunistycznych ciągle odrabiających dystans zapóźnienia rozwojowego, a także krajów sukcesu UE15 (Irlandia). Należy przypomnieć, że skutki akcesji do UE nie ograniczają się jedynie do efektów napływających funduszy. Wejście na jednolity rynek Wspólnoty, likwidacja zasadniczych barier przepływu czynników produkcji i jej rezultatów, napływ inwestorów z UE i spoza UE, usprawnienie prawa krajowego i inne przyczyny pozwalały na zdynamizowanie rozwoju po rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych w 1998 r. (6 krajów) i w 1999 r. (druga szóstka). Zmiany krajowej dynamiki rozwojowej między 1995 a 2004 r. ilustrowane są pośrednio przez skok dynamiki rozwojowej w regionach najsłabiej rozwiniętych. Nie jest to zatem rezultat funduszy strukturalnych, gdyż te dopiero zaczęły napływać w niewielkiej skali w ciągu 8 miesięcy 2004 r., a fundusze przedakcesyjne obejmowały znacznie mniejsze kwoty niż fundusze strukturalne.

Najbardziej bezsporne jest zjawisko wzrostu spójności UE w wymiarze gospodarczym jako efektu polityki wspólnotowej. Pomimo oficjalnego optymizmu Komisji Europejskiej wątpliwości budzi wzrost spójności społecznej, szczególnie w zakresie tendencji na rynku pracy. Wyliczenia liczby miejsc pracy opierają się z jednej strony na sprawozdaniach związanych z realizowanymi wnioskami aplikujących, a z drugiej strony na modelu HERMIN. Sprawozdania nie zawsze uwzględniały ubytek liczby zatrudnionych po zakończeniu projektu i z oczywistych względów całkowicie pomijały zmniejszenia liczby pracujących poza daną jednostką, choćby stanowiło to bezpośredni skutek uzyskanego wsparcia. Model HERMIN natomiast został poddany krytyce przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, który w 2006 r. wykazał „...poważne braki w odniesieniu do założeń, takie jak określenie odpowiednich sektorów gospodarki, podejście do inwestycji prywatnych oraz uwzględnienie dynamicznego charakteru procesu rozwojowego. Stwierdzono także rażące braki w ocenie niektórych zmiennych. Kwestia adekwatności zastosowanego modelu makroekonomicznego będzie miała znaczący wpływ na jakość, prawidłowość oraz trafność wszelkiej oceny opartej na tym modelu. [...] ocena oparta była częściowo na niekompletnych lub nierzetelnych danych oraz fragmenty odpowiedniego sprawozdania końcowego wyka-

zywały znaczne rozbieżności pomiędzy przedstawionymi danymi a odpowiednim komentarzem” [Komunikat..., 2006]. Niektóre interpretacje bazują na danych sumarycznych, chociaż dane cząstkowe prowadzą do odmiennych wniosków. Przykładowo, wzmożone tworzenie miejsc pracy w krajach w całości objętych wsparciem w ramach Celu 1 (przede wszystkim Irlandii) nie upoważnia do stwierdzenia, że jest to skutek napływających funduszy. W krajach, w których tylko część terytorium objęto Celem 1 (Niemcy, Włochy) wnioski są zgoła odmiennie – rozwój gospodarczy tych regionów jest szybszy niż pozostałych, natomiast dynamika zmian zatrudnienia jest odwrotna (na terenie dawnej NRD wręcz stały ubytek miejsc pracy). Oznacza to szybki wzrost wydajności pracy i pracooszczędny typ postępu technicznego [Cybulski, 2004, s. 173-176]. Przedstawiony przykład, odnoszący się do najważniejszej kategorii społecznej – bezrobocia, pozwala zakwestionować pogłębianie się spójności społecznej.

W większości ocen zauważa się postęp w zakresie spójności przestrzennej, chociaż występuje tu wspomniana trudność rozdzielenia efektów procesów makroekonomicznych i regionalnych. Dla wzmacniania spójności w jej trzech wymiarach jest ważne, aby proces zmniejszania dysproporcji między regionami dotyczył zarówno poziomu krajowego, jak i wspólnotowego w całości. W rzeczywistości, konwergencja mierzona wielkością PNB *per capita* w niektórych regionach krajów członkowskich wystąpiła jednocześnie z dywergencją w innych. W Austrii w okresie 1995-2004 dysproporcje między regionami zawężyły się, w Niemczech, Francji, Grecji, Hiszpanii i we Włoszech wystąpiły niewielkie w tym zakresie zmiany, podobnie jak w Belgii i Finlandii. W Wielkiej Brytanii, Szwecji, Holandii i Portugalii w analizowanym okresie nastąpiło poszerzenie zróżnicowania między regionami; zwłaszcza silnie zaznaczyło się to w latach 1995-2000 w Wielkiej Brytanii (posiadającej kilka regionów Celu 1) i Portugalii (całe terytorium to regiony Celu 1).

W Polsce i na Węgrzech w latach 1995-2000 wystąpiły także zjawiska dywergencji podobne do opisanych powyżej, ale ich zakres i skala były znacznie większe. Także w Czechach, Rumunii i Bułgarii dysproporcje wzrastały wyraźnie w omawianym okresie, podobnie jak na Słowacji, gdzie skala zjawiska była jednak mniejsza [Growing..., 2007, s. 15]. Potwierdza to sformułowaną powszechnie tezę, że urynkowienie i liberalizacja gospodarki prowadzi do wzrostu dysproporcji rozwojowych i polaryzacji przestrzennej. W tym okresie aktywna polityka regionalna w Polsce była w zaniku. Wydłużając okres analizy do 2002 r. zauważamy, iż wzrósł poziom dysproporcji przestrzennych mierzony stosunkiem PKB między regionami obejmującymi 20% najbogatsze populacji w kraju a najbiedniejszymi regionami zamieszkiwanymi przez 20% społeczeństwa z 1,6 w 1995 r. do 1,9 w 2002 r. [Towards..., 2005, aneks, s. 9]. Jest to bardzo poważna skala dywergencji, ale różnice w Polsce są nadal mniejsze niż w Belgii, Wielkiej Brytanii, we Włoszech i Francji oraz we wszystkich państwach Grupy Wyszehradzkiej.

Wykorzystanie niewielkich funduszy przedakcesyjnych i początki napływu funduszy strukturalnych nie pozwalają ze względu na zbyt krótki okres obserwacji na wyciąganie wniosków na temat wpływu tych środków na poziom dysproporcji regionalnych. Można wysunąć tezę, że procesy dywergencji powinny ulec wyhamowaniu. Weryfikacja tej tezy z wykorzystaniem typowej miary dyspersji, jaką jest współczynnik zmienności, potwierdza jej prawdziwość – w 2000 r. zmienność regionalna kształtowała się na poziomie 21,28%, by w 2004 r. nieznacznie nawet zmniejszyć się do poziomu 21,21%⁵. Niewątpliwie jest to w dużym stopniu skutek integracji (nawet przed akcesją przyciągającej wyprzedzająco inwestorów nie tylko do Warszawy, ale także do innych regionów, w tym Dolnego Śląska) i powrotu rządu do aktywnej polityki regionalnej w oparciu o Narodowy Plan Rozwoju i Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego. Trudność dokonania bardziej kompleksowych ocen w zakresie spójności przestrzennej po krótkim okresie doświadczeń powoduje, iż nawet w obszernym raporcie ministerialnym kwestie te niemal pomija się, całą uwagę poświęcając spójności ekonomicznej z Unią Europejską na poziomie kraju [Ocena..., 2007].

Przedstawione informacje o państwach UE15, znacznie dłużej uczestniczących w realizacji polityki spójności, wskazują zarówno na zachodzące procesy dywergencji, jak i konwergencji. Uzasadniona jest jednak teza, iż gdyby nie nakłady na politykę regionalną to poziom spójności byłby zdecydowanie mniejszy niż obecnie. Celem polityki spójności w praktyce nie musi być zmniejszanie dysproporcji (pojawia się tu ponownie problem poziomu zróżnicowań, który uzasadnia takie działanie), lecz ich petryfikacja, aby nie dochodziło do wzrostu dyspersji. W opinii autorów prawdziwy jest wniosek, że w UE i w Polsce polityka spójności jest skuteczna także w wymiarze przestrzennym.

LITERATURA

- A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*, Komisja Europejska, Bruksela 2004.
- Cohesion Policy 2007-2013 – Poland, Inforegio Factsheet*, October 2006.
- Cohesion Policy 2007-2013: the Commission approves the first 5 programmes for the Polish regions*, www.paiz.gov.pl, 07.09.2007.
- Cybulski L., *Tendencje zmian w Unii Europejskiej – większa spójność przestrzenna vs polaryzacja*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, Przybyła Z., Sokołowski J. (red.), PN 1033, AE Wrocław, 2004.
- Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej*, KOM(2007)273, wersja ostateczna, Bruksela, Maj 2007.
- „Eurostat. News Release” 2007, No. 23.
- „Eurostat. News Release” 2003, No. 10.

⁵ Obliczenia własne z wykorzystaniem [Eurostat..., 2003]; [Eurostat..., 2007].

- Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion. Provisional version*, Komisja Europejska, Bruksela, Maj 2007.
- Komunikat Europejskiego Trybunału obrachunkowego na temat sprawozdania specjalnego nr 10/2006 dotyczącego ocen ex post programów celu 1 i 3 na lata 1994-1999*, ECA/06/23, Luksemburg, 12 września 2006.
- Mandat konferencji międzyrządowej – 2007*, Rada Unii Europejskiej, 11218/07, Bruksela 2007.
- Muszyński M., Hambura S., *Konstytucja dla Europy*, STO, Bielsko-Biała 2005.
- Ocena postępów Polski w zakresie spójności z Unią Europejską*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2007.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2006, C139/10.
- Proposal of the Financial Perspective for Enlargement*, COM(2003) 70.
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E., *Dokumenty europejskie. T. V, Verba*, Lublin 2004.
- Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion. Third progress report on cohesion*, COM(2005) 192, Bruksela 2005.
- Wniosek o odnowienie porozumienia międzyinstytucjonalnego. Dokument roboczy Komisji*, COM(2004) 498, Bruksela 2004.

Streszczenie

Celem polityki spójności jest zmniejszanie zróżnicowań ekonomicznych, społecznych i przestrzennych wewnątrz UE. Procesy obserwowane w krajach i regionach UE w latach 1995-2005 nie dają się jednoznacznie interpretować. Jednak dane statystyczne wskazują, że dochodzi do wzrostu spójności w wymiarze ekonomicznym i przestrzennym, natomiast przeciwne tendencje występują w elementach spójności społecznej.

The Implementation of Cohesion Policy in the First Period of the Membership of Poland in European Union (at the Background of Changes in UE)

Summary

The purpose of the cohesion policy is to reduce the economic, social and spatial differences within the European Union. The changes observed in the European countries and regions during the period of 1995-2005 cannot provide clear interpretations. Although the statistical data indicates the improvements of cohesion in economic and spatial sphere, there are opposite tendencies in social cohesion.

