

*Tomasz Grzegorz Grosse\**

## **KIERUNKI ZMIAN W POLITYCE SPÓJNOŚCI UE. ANALIZA WYBRANYCH NURTÓW DISKUSJI PROWADZONEJ W LATACH 2008–2010**

Artykuł przedstawia wybrane nurty dyskusji na temat przyszłości polityki spójności po roku 2013, która toczyła się w Europie w latach 2008–2010. Odbywała się ona pod silnym wpływem kryzysu gospodarczo-finansowego, a także turbulencji w strefie euro. Ponadto na jej przebieg wpływała dyskusja na temat spójności terytorialnej, nowej strategii gospodarczej Unii Europejskiej (UE) na lata 2010–2020 oraz kolejnej wieloletniej perspektywy finansowej UE po roku 2013. W trakcie dyskusji prezentowane były różne koncepcje i paradygmaty rozwoju. Doświadczenie wskazuje jednak, że największe znaczenie dla przyjmowanych decyzji mają interesy głównych aktorów politycznych, zwłaszcza największych państw członkowskich, a także promowane przez nie cele polityczne. Uwarunkowania polityczne odgrywają więc większą rolę aniżeli dyskusja ekspertów i argumenty merytoryczne dotyczące efektywności realizacji polityki spójności. Analiza przedstawiona w artykule skupia się na wskazaniu najważniejszych propozycji zmian w polityce spójności, a także ich ocenie z punktu widzenia poprawy konkurencyjności gospodarek krajów i regionów słabiej rozwijających się. Taki kierunek reform w polityce spójności jest tym większym wyzwaniem, gdyż w ostatnim okresie maleje znaczenie wpływów politycznych tych obszarów w UE.

### **Różnorodność koncepcji i celów w polityce spójności**

Polityka spójności (wcześniej określana jako polityka regionalna) była realizowana niemal od początku powstania Wspólnot Europejskich, czego przejaw stanowiło wpisanie w preambule Traktatu Rzymskiego potrzeby redukcji różnicowań między regionami oraz łagodzenia zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Rozwiniętą i zinstytucjonalizowaną formę osiągnęła jednak pod koniec lat 80. ubiegłego wieku wraz z wprowadzeniem pakietu reform sygnowanych przez przewodniczącego Komisji Europejskiej J. Delorsa. Ich celem było przyspieszenie budowy wspólnego rynku w Europie, czemu miało służyć m.in. wprowadzenie wspólnej europejskiej waluty (Delors 1989a, s. 63–68). Wzmocnienie polityki regionalnej miało w tej sytuacji niwelować negatywne skutki związane z rozwojem jednolitego rynku odczuwane przez najsłabsze obszary Wspólnoty. Eksperci (najczęściej wywodzący się z krajów peryferyjnych o słabszej gospodarce) dowodzili bowiem (Doyle 1989, s. 69–80), że mechanizmy rynkowe będą sprzyjały polaryzacji przestrzennej i narastaniu różnicowań między regionami europejskimi. Polityka regionalna miała również pomóc w bu-

---

\* Instytut Studiów Politycznych PAN, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu.

dowie wspólnego rynku. Warto zauważyć, że fundusze polityki regionalnej były traktowane jako mniej kosztowna formuła oddolnego pobudzania dostosowań strukturalnych w strefie euro niż na przykład wprowadzenie silnych instrumentów fiskalnych na szczeblu europejskim, niwelujących zaburzenia gospodarcze (tzw. szoki asymetryczne) lub pełniących funkcję tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury<sup>1</sup>.

Wspomniane cele były rozbieżnie interpretowane przez poszczególnych polityków i ekspertów. Na przykład dla jednych najważniejsze znaczenie miało wykorzystywanie środków europejskich do wzmacniania regionalnego potencjału gospodarczego i społecznego oraz poprawy konkurencyjności najsłabiej rozwijających się obszarów Wspólnoty. Inni zadowalali się transferem europejskich funduszy, który miał jedynie kompensować skutki rozwoju integracji gospodarczej na wspólnym rynku, a więc przyczynić się do redystrybucji dochodu z najsilniejszych do najsłabszych regionów europejskich oraz poprawiać jakość życia mieszkańców regionów słabiej rozwijających się. Innym przykładem różnic w podejściu do polityki regionalnej była kwestia migracji i rynku pracy. W opinii części ekspertów wspomniana polityka miała zwiększać mobilność zasobów pracy w Europie, co odgrywało zasadniczą rolę dla stabilności makroekonomicznej w strefie euro. Właśnie dlatego dużą wagę przywiązywano do poprawy infrastruktury komunikacyjnej oraz liberalizacji (uelastycznienia) prawa pracy. Dla innych (Doyle 1989, s. 74–75) polityka regionalna miała służyć przede wszystkim zatrzymaniu nadmiernej emigracji zasobów ludzkich z regionów słabiej rozwijających się, gdyż jest to oznaką osłabiania ich potencjału rozwojowego (i wzmacniania zasobów regionów centralnych). Celem omawianej polityki miała być więc poprawa zatrudnienia i podwyższanie jakości zasobów ludzkich, a nie zwiększanie ich mobilności.

Wspomniane różnice w interpretacji kierunków polityki spójności utrzymują się do dnia dzisiejszego i silnie wpływają na kształtowanie dyskusji o przyszłości tej polityki po roku 2013. Należy zauważyć, że coraz mniejsze znaczenie ma potrzeba rekompensowania regionom najsłabszym skutków funkcjonowania wspólnego rynku lub unii walutowej. Jest to związane przede wszystkim ze słabszą (niż pod koniec lat 80.) presją polityczną wywieraną obecnie przez kraje słabiej rozwijające się, które łączyłyby kolejne etapy rozwoju wspólnego rynku z potrzebą rekompensat finansowych. Większość nowych krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej zabiega o członkostwo w unii walutowej, ale w żaden sposób nie warunkuje tego potrzebą zwiększenia funduszy strukturalnych w celu jak najlepszego przygotowania krajowej gospodarki do strefy euro. Jest to rów-

---

<sup>1</sup> Świadczy o tym wypowiedź J. Delorsa, w której wyraźnie dystansuje się od argumentów na rzecz potrzeby niwelowania skutków polaryzacji regionalnej wynikającej z pogłębienia wspólnego rynku. Odżegnuje się także od pomysłów wprowadzenia silnych instrumentów fiskalnych na szczeblu UE, które miałyby być uruchamiane w sytuacji problemów gospodarczych w jednym z państw członkowskich. Widzi natomiast potrzebę instrumentu pobudzającego zmiany strukturalne w słabiej rozwijających się regionach, tj. fundusze polityki regionalnej (Delors 1989b, s. 81–90).

niez powiązane z dość niewielkimi wpływami politycznymi nowych członków Unii. Przykładem tego zjawiska jest fakt, że wschodnie rozszerzenie UE (2004–2007) nie stało się okazją do wzmocnienia polityki spójności, jak to miało miejsce podczas wcześniejszych etapów poszerzania Wspólnoty (Bouvet, Dall’Erba 2010, s. 501–528). Zamiast tego po 2007 roku zredukowano budżet UE (w stosunku do wielkości PKB w UE), a nowi członkowie dostają mniejsze alokacje finansowe w przeliczeniu na głowę mieszkańca niż beneficjenci polityki spójności przed 2004 r.

W dyskusji europejskiej coraz silniej widoczne są interesy polityczne największych państw członkowskich. Wiąże się to z dążeniem do ograniczania zakresu merytorycznego tej polityki, a także wielkości jej finansowania z budżetu UE. Przejawem wspomnianego zjawiska jest również stabilizowanie sytuacji w strefie euro, w tym akcentowanie potrzeby zwiększenia dyscypliny finansów publicznych i przeprowadzenia takich reform strukturalnych, które będą zmniejszały obciążenie budżetów publicznych (np. w zakresie systemów emerytalnych lub zabezpieczenia społecznego). Kolejną propozycją jest uzależnienie wypłat funduszy strukturalnych od wypełniania kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu (Merkel 2010; Barroso 2010). Takie działania ograniczałyby możliwości stymulowania wzrostu gospodarczego w słabiej rozwiniętych państwach podczas spowolnienia gospodarczego i towarzyszących mu trudności fiskalnych. W sytuacji pogorszenia koniunktury gospodarczej należałoby raczej oczekiwać zmniejszania zakresu obowiązkowego dofinansowywania projektów europejskich<sup>2</sup>. Kolejną tendencją jest wykorzystanie funduszy do niwelowania skutków dekoniunktury, na przykład na rynku pracy. Dobrym tego przykładem jest propozycja zwiększenia znaczenia finansowego Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (Samecki 2009b, s. 9).

Polityka spójności od początku realizowała liczne dodatkowe cele. Wśród nich istotne znaczenie miało pogłębianie integracji europejskiej oraz zwiększanie satysfakcji społecznej z uczestnictwa w procesach integracyjnych. Dotyczyło to zwłaszcza krajów i regionów słabiej rozwijających się, które w największym stopniu były narażone na negatywne zjawiska gospodarcze wynikające z procesów budowy jednolitego rynku. Innym przykładem celów o charakterze politycznym było zwiększanie współpracy transgranicznej wewnątrz Wspólnoty. Miało to znaczenie zarówno dla umacniania wspólnego rynku, jak i rozwoju wymiany kulturalnej i społecznej oraz kształtowania identyfikacji europejskich. Do chwili obecnej jednym z głównych celów polityki spójności pozostaje rozwój współpracy terytorialnej ponad granicami państw członkowskich. Służą temu m.in. transgraniczne oraz transeuropejskie inwestycje komunikacyjne, a także programy wymiany kulturalnej i oświatowej. Warto zauważyć, że cele polityczne związane ze współpracą transgraniczną zyskują coraz większe znaczenie w dyskusji o przy-

---

<sup>2</sup> Przykładem tego typu działania jest decyzja Parlamentu Europejskiego znosząca potrzebę współfinansowania projektów wspierających rozwój gospodarczy w krajach członkowskich najslabiej radzących sobie z wykorzystaniem funduszy europejskich. Por. Bielecki 2010, s. A12.

szłości polityki spójności wraz z wprowadzeniem do Traktatu Lizbońskiego spójności terytorialnej jako trzeciego (oprócz spójności gospodarczej i społecznej) wymiaru omawianej polityki<sup>3</sup>.

Z czasem polityka spójności realizowała w coraz większym stopniu cele nakreślone w sektorowych politykach unijnych<sup>4</sup>. Stała się mechanizmem finansowym służącym implementacji innych polityk UE, a jednocześnie koordynującym oraz integrującym ich działania w państwach i regionach UE. Omawiany aspekt polityki spójności nabierał coraz większego znaczenia wraz z dyskusją na temat kolejnej odsłony strategii gospodarczej UE na lata 2010–2020 oraz dyskusją o perspektywie budżetowej UE po roku 2013. Chodzi o to, w jakim stopniu będzie ona realizowała cele innych polityk europejskich oraz koordynowała terytorialną implementację celów sektorowych z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań lokalnych. Jednocześnie dyskutowano również nad ewentualnym wydzieleniem z polityki spójności środków i zadań sektorowych. Oznaczałoby to umniejszenie jej znaczenia, zwłaszcza jako polityki strukturalnej kierowanej do słabiej rozwijających się obszarów Wspólnoty.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy uznać, że polityka spójności od początku swego powstania była polem konfrontacji różnorodnych koncepcji teoretycznych i paradygmatów rozwoju<sup>5</sup>. Jednak najważniejsze znaczenie dla jej kształtowania miała nie dyskusja ekspertów i naukowców, ale cele wyznaczane przez polityków. Były one dyktowane przez różnorodne, niekiedy sprzeczne interesy głównych aktorów na scenie europejskiej. Najczęściej formułowano je pod wpływem bieżących okoliczności, w tym związanych z procesami integracji europejskiej. Eksperci (Allen 2005, s. 213–242; Molle 2007; Hooghe, Keating 1994, s. 367–393; Pollack 2005, s. 13–49; Boldrin, Canova 2001, s. 205–253) wskazują, że omawiana polityka miała kompensować skutki poszerzenia Wspólnoty lub „pogłębienia” integracji, w tym w odniesieniu do wspólnego rynku lub innych dziedzin funkcjonowania UE. Niejednokrotnie była obszarem negocjacyjnym, w którym rekompensowano ustępstwa dokonywane w innych politykach europejskich. Dlatego argumenty merytoryczne były wykorzystywane dość instrumentalnie przez polityków do uzasadniania swoich racji. Ponieważ kolejne zmiany w polityce spójności były wypadkową różnych interesów, dlatego realizuje ona wiele celów politycznych i odnosi się do odmiennych paradygmatów rozwoju.

## Główne wyzwanie polityki spójności

Wśród celów polityki spójności bodaj najbardziej istotne jest niwelowanie różnic strukturalnych w kierunku wspierania endogenicznego wzrostu i konkuren-

<sup>3</sup> Art. 3 skonsolidowanej wersji Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. UE, C 115, tom 51, z dnia 9 maja 2008 r., s. 21.

<sup>4</sup> Eksperci określają ten proces „poszerzaniem” zakresu polityki spójności. Por. Begg 2010, s. 77–96.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat: Grosse 2002; 2004a; 2004b.

cyjności gospodarczej w państwach i regionach słabiej rozwijających się. Taki cel nie tylko wypełnia traktatową misję omawianej polityki związanej z dążeniem do spójności (ekonomicznej, społecznej i terytorialnej), lecz także sprzyja realizacji strategii gospodarczej UE oraz stabilizacji wspólnej waluty. Jak się wydaje, nie udało się jak dotąd osiągnąć tego podstawowego celu polityki spójności. Wymownym przykładem jest konkurencyjność: rosnąca w Niemczech i zmniejszająca się w krajach o niższym poziomie rozwoju. Badania Komisji Europejskiej dowodzą, że od 1998 roku konkurencyjność w Niemczech wzrosła o 13%, gdy w tym samym czasie na przykład w Hiszpanii obniżyła się o około 20% (*Annual Report... 2009*, s. 33). Pociąga to za sobą coraz silniej widoczną nierównowagę wymiany handlowej między krajami centralnymi (zwłaszcza Niemcami) a słabiej rozwijającymi się państwami usytuowanymi na europejskich peryferiach (m.in. Grecją, Hiszpanią, Portugalią, Irlandią oraz dużą grupą nowych członków Wspólnoty).

Zdaniem wielu specjalistów jedną z przyczyn trudności strukturalnych UE jest nieskuteczność dotychczasowej polityki spójności. Pomimo długoletnich nakładów finansowych nie udało się zmniejszyć różnic międzyregionalnych w Unii (Dall'Erba, Le Gallo 2008, s. 219–244). W zbyt małym stopniu omawiana polityka była zorientowana na budowanie konkurencyjności i innowacyjności słabiej rozwijających się obszarów Wspólnoty. Zamiast tego w dużym stopniu ograniczała się do redystrybucji środków finansowych, które poprawiały standardy życia mieszkańców, ale w niewielkim stopniu budowały trwałe i długofalowe zasoby dla rozwoju lokalnych gospodarek. Pogłębiało to różnice w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki między krajami centralnej i północnej części kontynentu a państwami usytuowanymi peryferyjnie, głównie we wschodniej i południowej Europie (Padoan, Mariani 2006, s. 77–112; Borrás 2003, s. 61; Prange, Kaiser 2005, s. 241–263; Cappellin 2004, s. 207–225). Według niektórych ekspertów jest to związane z nadmiernym skupieniem działań inwestycyjnych na rozwoju infrastruktury podstawowej, a w zbyt małym stopniu na rozwoju zasobów ludzkich oraz wsparciu konkurencyjności i innowacyjności miejscowych przedsiębiorstw (Percoco 2005, s. 142–153; Bradley 2007, s. 189–199; Rodríguez-Pose, Fratesi 2004, s. 97–113; Bachtler 2010). W rezultacie fundusze niejednokrotnie mają krótkotrwały efekt propopytowy (zwiększający lokalną konsumpcję), który wygasa po ustaniu transferów europejskich. Inne badania (Combes, Lafourcade 2001; Faini 1983, s. 277–301) wskazują, że obniżenie kosztów transportu w wyniku rozbudowy infrastruktury drogowej przyniosło wzrost koncentracji działalności gospodarczej w regionach centralnych, obniżyło szanse rozwojowe na obszarach peryferyjnych, a także przyczyniało się do „wysysania” zasobów ludzkich z obszarów słabiej rozwijających się. Jeżeli przemysł jest podzielony asymetrycznie między regionami centralnymi a peryferyjnymi, to obniżenie kosztów transportu, wynikające z rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej, prowadzi do koncentracji produkcji w lepiej rozwijających się regionach (Krugman, Venables 1993; Rodríguez-Pose, Fratesi 2004; Hess 2004, s. 165–186) lub wystawia regiony peryferyjne na nadmierną konkurencję ze strony przedsiębiorstw z regio-

nów centralnych (Martin 1998, s. 757–774; 1999, s. 10–23; Puga 2002, s. 373–406). Badania prowadzone pod auspicjami OECD (*Investing...* 2009, s. 40–46) wskazują na niewielki wpływ inwestycji infrastrukturalnych na wzrost gospodarczy, jeżeli nie są one powiązane w ramach szerszej strategii z innymi działaniami rozwojowymi.

Badania dowodzą również (Kamps, Leiner-Killinger, Martin 2009, s. 23–29), że polityka spójności w okresie koniunktury gospodarczej może mieć silnie procykliczne oddziaływanie ekonomiczne, co przyczynia się do zjawiska „przegrzania” (przeinwestowania) gospodarki. Objawem tego zjawiska jest wprawdzie w kilkuletnim okresie wysokie tempo wzrostu gospodarczego, ale kosztem dużej stopy inflacji, silnej presji na wzrost płac i stopniowego obniżania konkurencyjności miejscowej gospodarki. Dzieje się tak zwłaszcza w słabiej rozwiniętych państwach i regionach Unii, które opierają konkurencyjność miejscowych przedsiębiorstw głównie na tanich kosztach produkcji, a nie np. na innowacjach technologicznych lub organizacyjnych. Ponadto działania infrastrukturalne przyczyniają się niejednokrotnie do podniesienia cen nieruchomości, a nawet powstania „baniek spekulacyjnych” na tym rynku. Przykładem jest najpierw silny spekulacyjny wzrost cen nieruchomości w Hiszpanii na początku XXI wieku, a następnie ich gwałtowne załamanie w wyniku kryzysu gospodarczo-finansowego. Doprowadziło to do bolesnego załamania gospodarczego. W 2009 r. odnotowano w tym kraju spadek tempa wzrostu PKB wynoszący  $-3,6\%$  oraz sięgające 20% bezrobocie (*European...* 2010, s. 94). Warto w tym miejscu nadmienić, że również w Polsce polityka spójności w nadmiernym stopniu jest skierowana na działania infrastrukturalne, przede wszystkim w dziedzinie komunikacji i ekologii (Grosse 2007, rozdz. 6; 2010b). W niewystarczającym stopniu środki finansowe są skierowane na rozwój innowacji oraz przedsiębiorczości. Właśnie dlatego D. Hübner – była komisarz UE odpowiedzialna za politykę regionalną – przestrzega polski rząd przed powtórzeniem błędu Hiszpanii, która wykorzystywała unijne fundusze na budowę tradycyjnej infrastruktury, zaniedbując badania i rozwój (por. Hübner 2010).

## Dyskusja o polityce spójności w cieniu kryzysu

Kryzys gospodarczy i finansowy w Europie (2008–2010) przyniósł wiele negatywnych zjawisk. Dramatycznie spadło tempo wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W roku 2009 PKB skurczył się w UE średnio o 4%, produkcja przemysłowa spadła do poziomu z lat 90., a 23 mln osób (tj. ok. 10% aktywnych zawodowo ludności UE) było bez pracy. Do tego doszedł pogłębiający się kryzys zadłużenia publicznego, który zagroził niewypłacalnością kilku krajów członkowskich i zachwiał wiarygodnością wspólnej waluty. Widoczny jest odwrót od idei liberalnych w Europie w kierunku protekcjonizmu. Osłabło znaczenie Komisji Europejskiej i wspólnotowych mechanizmów integracyjnych, natomiast wzrosła rola największych państw członkowskich i międzyrządowych metod zarządzania. W konsekwencji kryzysu uwaga decydentów europejskich skupia się w coraz

większym stopniu na kłopotach największych państw oraz wewnętrznych trudnościach strefy euro. Problemy pozostałych członków Unii, w tym ostatnio przyjętych do Wspólnoty, stają się wyraźnie drugoplanowe<sup>6</sup>.

W trakcie kryzysu widoczne były dwa etapy myślenia o polityce spójności. W pierwszym okresie – na fali ekspansji narodowych programów fiskalnych – Komisja Europejska ułatwiła korzystanie z programów europejskich oraz zwiększyła zakres finansowania transeuropejskich linii komunikacyjnych i niektórych inwestycji energetycznych (Communication... 2008; szerzej: Grosse 2009b, s. 57–107). Dążyła również do powiązania doraźnych działań pobudzających koniunkturę z reformami strukturalnymi rozumianymi przede wszystkim jako wzmocnienie efektywności i innowacyjności gospodarczej. W drugiej fazie kryzysu w wyniku lawinowego wzrostu zadłużenia publicznego głównym wyzwaniem dla europejskich decydentów stały się reformy strukturalne zmierzające do konsolidacji fiskalnej w państwach członkowskich i stabilizacji systemu wspólnej waluty. Instytucje unijne uwypuklały przy tym rolę przyszłej polityki spójności jako instrumentu wzmacniającego potencjał administracyjny i ułatwiającego wprowadzanie reform fiskalnych (*The EC proposals...* 2010, s. 3). Kwestie związane z poprawą struktur gospodarczych zapewniających konkurencyjność gospodarczą, zwłaszcza w słabiej rozwijających się państwach i regionach, zeszyły na drugi plan. Stało się tak, pomimo że nawet w opinii przywódców unijnych<sup>7</sup> fundamentalną przyczyną problemów strefy euro są dysproporcje strukturalne między państwami centralnymi i peryferyjnymi w zakresie konkurencyjności gospodarczej i wynikające z tego rozbieżności makroekonomiczne, w tym silne różnice w bilansach wymiany handlowej.

Pojawiły się głosy o konieczności zmniejszenia finansowania polityki spójności, w tym np. przez ograniczenie jej działania do najbiedniejszych obszarów Unii lub wąsko rozumianych działań infrastrukturalnych. Odżyły postulaty częściowej renacjonalizacji tej polityki, zwłaszcza w wymiarze polityki regionalnej. Są one powiązane z propozycją pozostawienia polityce spójności jedynie celów istotnych dla całej Wspólnoty, realizujących tzw. wartość dodaną w skali europejskiej. Ważnym argumentem w tej dyskusji są przykłady stosunkowo niskiej efektywności tej polityki. Remedium na te problemy ma być m.in. zwiększenie roli mechanizmów rynkowych, które gwarantowałyby większą efektywność wykorzystania unijnych środków finansowych. Innym sposobem urynkowienia i jednocześnie ograniczania budżetu polityki spójności jest zwiększenie roli mechanizmów kredytowych zamiast dotychczasowych grantów pochodzących z budżetu UE (Hahn 2010).

Niektórzy eksperci zwracają uwagę (Bachtler 2010), że najwłaściwszym sposobem zwiększenia efektywności jest poprawa systemu zarządzania. Postulują

<sup>6</sup> Podobny proces zauważa również: Begg 2010, s. 80.

<sup>7</sup> Zwrócił na to uwagę przewodniczący Rady Europejskiej w przemówieniu otwierającym Brukselskie Forum Gospodarcze, choć zamiast propozycji instrumentów przeciwdziałających temu zjawisku zaapelował jedynie o wypracowanie wskaźników monitorujących poziom konkurencyjności w poszczególnych gospodarkach europejskich. Por. *Opening address...* 2010.

m.in. ograniczenie zbyt skomplikowanych procedur i obciążeń biurokratycznych, wzmocnienie potencjału administracji publicznej, wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa społecznego w polityce spójności. Proponują również silniejszy rozwój współpracy sieciowej na rzecz rozwoju regionalnego, w tym m.in. poprzez powiązania funkcjonalne między lepiej i słabiej rozwijającymi się obszarami. Warto w tym miejscu zauważyć, że zgłaszane propozycje organizacyjne mają niejednokrotnie przeciwstawne intencje. Na przykład urzędnicy Komisji Europejskiej (Samecki 2009b, s. 9–10) proponują wprowadzenie w przyszłej polityce spójności instrumentu jednolitych ram strategicznych (*Single Strategic Framework*), co wzmocniłoby kompetencje Komisji w zakresie planowania strategicznego i koordynowania działań programowych. Odmienne znaczenie ma postulat przekazania w gestię państw członkowskich pełnej odpowiedzialności za implementację i monitoring działań programowych, co zmniejszyłoby dotychczasowe kompetencje Komisji Europejskiej. Także dyskusja na temat spójności terytorialnej niejednokrotnie wiąże się z postulatami wzmocnienia uprawnień administracji państwowej w wielopoziomowych procesach zarządzania. W ten sposób debata o przyszłym systemie zarządzania polityką spójności nie tylko dotyczy kwestii efektywności omawianej polityki, ale w dużym stopniu ma charakter polityczny i wiąże się z dystrybucją władzy między poszczególnymi podmiotami (i szczeblami zarządzania) uczestniczącymi w jej realizacji.

### Dyskusja o spójności terytorialnej

Podjęcie debaty na temat wymiaru terytorialnego Wspólnoty było wynikiem realizacji pakietu reform J. Delorsa (w latach 1988–1992), czego wyraz stanowiły cykliczne prace nad kolejnymi studiami dotyczącymi terytorialnego rozwoju zjednoczonej Europy (*Europe 2000...* 1991; *Europe 2000 Plus...* 1994; *European Spatial...* 1997; 1999). Owocem tej debaty było wprowadzenie spójności terytorialnej do Traktatu Lizbońskiego, jako jednego z celów funkcjonowania Unii Europejskiej. Istotne znaczenie dla wieloletniej dyskusji europejskiej na ten temat miała *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej* (Komunikat Komisji... 2008) przedstawiona przez Komisję Europejską w listopadzie 2008 roku. Podstawowym zadaniem tego dokumentu było przełożenie traktatowych zapisów o spójności terytorialnej na propozycje dotyczące przyszłej polityki spójności. Z tego punktu widzenia należy przede wszystkim zwrócić uwagę na wykorzystanie hasła spójności terytorialnej do promowania współpracy transgranicznej<sup>8</sup>. Wiąże się to z dążeniem do zintensyfikowania relacji społecznych i ekonomicznych ponad granicami państwowymi w UE. Jak wcześniej wspomniano, tego typu zadania stawiano już wcześniej polityce spójności w związku z chęcią pogłębienia integracji europejskiej oraz budowania wspólnych tożsamości i idei europejskich. Łączy się z tym pragnienie rozwijania powiązań

<sup>8</sup> Taki sposób postrzegania spójności terytorialnej jest widoczny także w innych dokumentach Komisji Europejskiej. Por. *Szóste sprawozdanie...* 2009, s. 13–15.



komunikacyjnych w zjednoczonej Europie, zarówno transgranicznych i trans-europejskich, jak i zwiększających dostępność do regionów peryferyjnych lub odznaczających się specyficznymi cechami przestrzennymi (np. obszarów górskich, wiejskich, wysp i terytoriów zamorskich itp.). Podkreślano również potrzebę zwiększenia integracji terytorialnej, rozumianej jako kształtowanie powiązań funkcjonalnych między różnymi typami obszarów, m.in. miastami i ich otoczeniem regionalnym (obszarami wiejskimi), między regionami lepiej i słabiej rozwijającymi się itp. Należy zauważyć, że tego typu powiązania – w zależności od nastawienia polityki publicznej – mogą kształtować przeciwne kierunki przepływów czynników rozwojowych. Możliwe jest zarówno „wyplukiwanie” zasobów regionów słabszych przez centra krajowe i europejskie, jak i procesy dyfuzji impulsów rozwojowych z lepiej do słabiej rozwijających się obszarów.

Innym aspektem dyskusji o spójności terytorialnej jest wskazywanie na specyficzne cechy poszczególnych obszarów Unii (co istotne: nie tylko regionów). Komisja podkreśla potrzebę „skoncentrowania strategii rozwojowych na konkretnych atutach danych terytoriów, ich kapitale materialnym, ludzkim i społecznym, jak również na ich zasobach naturalnych” (Komunikat Komisji... 2008, s. 4). Można zauważyć wiele konsekwencji i odmiennych interpretacji takiego stanowiska. Po pierwsze, maleje znaczenie regionów jako najważniejszych odbiorców polityki spójności. Komisarz odpowiedzialny za rozwój regionalny (*Sprawozdanie...* 2010, s. 2) widzi np. potrzebę wzmocnienia w przyszłej polityce spójności roli miast i metropolii oraz inicjatyw makroregionalnych, takich jak współpraca w basenie Morza Bałtyckiego lub dorzeczu Dunaju. Jak wcześniej wspomniano, może to prowadzić do wzmocnienia roli władz państwowych w procesach zarządzania. Po drugie, takie podejście jest interpretowane jako postulat większego skupienia instrumentów polityki spójności na pobudzaniu rozwoju zasobów wewnętrznych (endogenicznych), jak również zagospodarowaniu i wykorzystaniu potencjału różnych obszarów dla celów rozwojowych. Chodzi o zorientowanie działań polityki publicznej na konkretnym terytorium (*place-based policy*), a więc dostosowanie jej instrumentów i priorytetów działania do miejscowych uwarunkowań (por. Barca 2009, s. VII, 9–58; *Investing...* 2009, s. 11). Po trzecie, kolejnym sposobem interpretacji jest akcentowanie waloru różnorodności terytorialnej. Może to prowadzić do osłabiania polityki spójności jako instrumentu wyrównywania różnic międzyregionalnych i jej traktatowego dążenia do konwergencji ekonomiczno-społecznej w skali europejskiej (szerzej: Grosse 2009a, s. 113–144). Logiczną konsekwencją tego stanowiska może być ograniczanie preferencji finansowych dla słabiej rozwijających się obszarów Unii.

Spójność terytorialna jest również interpretowana jako dążenie do zrównoważonego rozwoju poszczególnych terytoriów Unii, co oznacza poszanowanie i ochronę środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego. Zasoby ekologiczne i kulturowe są niejednokrotnie uznawane za najcenniejsze walory obszarów słabiej rozwijających się lub usytuowanych peryferyjnie. Spójność terytorialna jest także rozumiana w kontekście realizacji wizji Europejskiego Modelu Społecznego, dążącej do integracji społecznej i poprawy jakości życia obywateli.

li (Barca 2009, s. VII). Tego typu interpretacje terminu spójności terytorialnej mogą wzmocnić konwencjonalne sposoby wspierania obszarów słabiej rozwijających się, w dużym stopniu zorientowane jedynie na tradycyjne branże gospodarcze (rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, turystyka), cele socjalne i redystrybucję unijnych środków finansowych. Prowadziłyby to do niskiej efektywności omawianej polityki w zakresie pobudzania konkurencyjności i innowacyjności tych obszarów.

Należy odnotować, że zagadnienie spójności terytorialnej wywołało intensywną dyskusję na temat metod zarządzania polityką spójności. Dotyczy to m.in. rozwoju współpracy między wieloma poziomami władz publicznych (*multilevel governance*) oraz partnerstwa terytorialnego różnych interesariuszy lokalnych i regionalnych (*Biała Księga...* 2009). Jest to zgodne z wcześniej opisanymi postulatami w zakresie poprawy zarządzania i związanej z nimi rywalizacji o wpływy polityczne między różnymi szczeblami władz.

### Dyskusja nad nową strategią gospodarczą UE

Skutki kryzysu, jaki dotknął Europę w latach 2008–2010, są wyraźnie widoczne w nowej strategii gospodarczej UE (por. Komunikat Komisji... 2010). Dotyczy to przede wszystkim chęci ustabilizowania polityk fiskalnych w państwach członkowskich, a więc stopniowego ograniczania programów antykryzysowych. Chodzi o przywrócenie reguł Paktu Stabilności i Wzrostu, zwłaszcza w zakresie wyznaczonych limitów dla długu publicznego i deficytów budżetowych (odpowiednio: 60% i 3% w relacji do PKB). Dążenie do konsolidacji fiskalnej w państwach członkowskich jest jednocześnie poważnym ograniczeniem dla sprawnego osiągnięcia priorytetów inwestycyjnych nakreślonych w strategii *Europa 2020*. Oznacza również podwójne zagrożenie dla polityki spójności. Z jednej strony państwom w największym stopniu finansującym budżet tej polityki daje argumenty na rzecz ograniczenia jej wydatków. Z drugiej stanowi wyzwanie dla państw beneficjentów, które mogą być zmuszone do dokonywania oszczędności w wydatkach inwestycyjnych. Tym bardziej że decydenci europejscy w odniesieniu do tych krajów coraz częściej wspominają o potrzebie dokonywania reform strukturalnych zmniejszających poziom zadłużenia publicznego, a nie wzmacniających konkurencyjność ich gospodarek<sup>9</sup>.

Konsekwencją kryzysu jest zainicjowanie nowej polityki przemysłowej UE. Chodzi m.in. „o restrukturyzację sektorów znajdujących się w trudnej sytuacji w kierunku działalności dobrze rokujących na przyszłość”, w tym wprowadzanie nowoczesnych technologii i metod produkcyjnych (Komunikat Komisji... 2010, s. 19). Celem będzie promowanie strategicznych kierunków przemysłowych, związanych m.in. z polityką kosmiczną, telekomunikacją i bezpieczeństwem (głównym przykładem może być projekt Galileo – tworzący europejski

<sup>9</sup> Takie rozumienie reform strukturalnych było wyraźnie widoczne w wystąpieniu przewodniczącego Komisji Europejskiej na Brukselskim Forum Gospodarczym. Por. Barroso 2010.

system nawigacji satelitarnej). Warto zauważyć, że nowa polityka przemysłowa UE w mniejszym stopniu stawia na obronę mechanizmów wolnorynkowych, w tym związanych z pogłębianiem konkurencji na wspólnym rynku. W większym zaś kieruje się w stronę aktywnego wspierania przemysłu europejskiego, w tym również największych koncernów (dotąd preferowana była pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw, co uznawano za działanie neutralne dla konkurencji na rynku wewnętrznym UE). Dowodzi to tendencji do kumulowania środków europejskich w krajach centralnych UE i wspierania ich przemysłu, który stopniowo traci konkurencyjność międzynarodową. Jest to przejaw wzrastającej roli protekcyjizmu (lub nawet nacjonalizmu ekonomicznego), dość dobrze widoczny w założeniach nowego podejścia do polityki zewnętrznej w strategii *Europa 2020*. Chodzi o zapewnienie jak najkorzystniejszych warunków gospodarczej ekspansji na rynkach zewnętrznych dla europejskich korporacji, w tym przez zwiększanie dostępu do rynków zbytu, przenoszenie europejskich regulacji prawnych do prawa międzynarodowego (lub do krajów będących partnerami gospodarczymi UE). Celem tej polityki ma być również likwidowanie nierównowagi handlowej Europy z niektórymi krajami.

Istotne znaczenie dla nowej polityki przemysłowej UE będzie miała ekologia, a także wprowadzanie technologii, które pozwalają ograniczyć wykorzystanie zasobów naturalnych i mogą służyć ochronie środowiska. Idee ekologiczne mają duże znaczenie dla poprawy konkurencyjności gospodarki europejskiej na rynkach światowych. Chodzi m.in. o to, aby zainicjować w skali globalnej odpowiednie proekologiczne regulacje i standardy jakościowe, które nie tylko odpowiedzą na wyzwania zmian klimatycznych, lecz także będą korzystne dla ekspansji gospodarczej UE. Duża część krajów europejskich jest bowiem liderem zarówno pod względem innowacji ekologicznych, jak i wdrażania ich w przedsiębiorstwach. Dotyczy to zwłaszcza podmiotów z północnej i zachodniej części kontynentu, co stawia je w korzystnej pozycji wobec tych, które dotąd nie wprowadziły kosztownych technologii proekologicznych.

Także inne kierunki działań strategii *Europa 2020* stawiają sobie za cel poprawę konkurencyjności gospodarki UE. Najważniejszy jest tutaj „projekt flagowy”: *Unia innowacji*. Chodzi o dokończenie procesu tworzenia Europejskiej Przestrzeni Badawczej, w tym zwiększającej swobodny przepływ kadry naukowej w Europie. Obejmuje to również wprowadzenie patentu wspólnotowego oraz zwiększenie inwestycji dotyczących rozwoju infrastruktury i badań rozwojowych. Innymi projektami mającymi promować omawiany kierunek rozwoju europejskiej gospodarki będą działania zwiększające umiejętności na rynku pracy, wzmacniające systemy edukacyjne oraz zapewniające większą mobilność studentów w UE.

Strategia *Europa 2020* stwarza wiele szans rozwojowych zarówno w skali całej UE, jak i dla słabiej rozwijających się państw i regionów. Przedstawiciele Komisji Europejskiej wskazują na potrzebę silniejszego włączenia polityki spójności w realizację celów tej strategii (Samecki 2009b, s. 6–7; *Sprawozdanie...* 2010, s. 1). Podkreślają m.in. znaczenie rozwoju innowacyjności, budowy konkurencyjnej

i dobrze skomunikowanej gospodarki, podnoszenia efektywności energetycznej i większego udziału odnawialnych źródeł energii w konsumpcji energii. Postulują także potrzebę promowania w polityce spójności wzrostu zatrudnienia i integracji społecznej. Wspomniane priorytety znalazły się również w innych dokumentach programowych tworzących ramy dla dyskusji o przyszłości omawianej polityki (*Fourth Report...* 2007; Barca 2009, s. XVII). Na uwagę zasługuje także to, że w niektórych dokumentach europejskich (np. *Szóste sprawozdanie...* 2009, s. 4–12) dostrzega się lukę rozwojową między regionami europejskimi w zakresie kreatywności i innowacyjności gospodarczej. Wskazuje się też na potrzebę silniejszego wspierania tego typu działań w ramach przyszłej polityki spójności.

W debacie prowadzonej w Polsce na temat nowej strategii gospodarczej UE szczególnie mocno widoczny był wątek dotyczący niewystarczającego uwzględnienia potrzeb rozwojowych nowych krajów członkowskich. Chodziło zwłaszcza o inwestycje w infrastrukturę podstawową, np. komunikacyjną (Niklewicz, Bielecki 2010). Postulaty polskiej strony zostały w dużym stopniu uwzględnione<sup>10</sup>. Polskiemu rządowi nie udało się jednak wprowadzić do strategii specjalnego wskaźnika, który pokazywałby stopień rozwoju infrastruktury w UE<sup>11</sup>.

W trakcie krajowej dyskusji na temat nowej strategii gospodarczej UE pojawił się także inny argument dotyczący przyszłości polityk europejskich, choć niestety nie był on zbyt silnie obecny w wypowiedziach polskich polityków na arenie unijnej. Chodzi o niebezpieczeństwo podziału między działaniami Unii na te skierowane na rozwój innowacyjnej gospodarki, które będą skoncentrowane w najlepiej rozwijających się krajach i regionach UE, oraz te, które dotyczą podstawowej infrastruktury i będą skupione w słabiej rozwiniętych obszarach Wspólnoty. Strategia *Europa 2020* służyłaby wówczas skoncentrowaniu wydatków UE na nowoczesne technologie i wsparcie przemysłu w najbardziej konkurencyjnych ośrodkach „starej” Unii. Wzmacniałaby w związku z tym występujący obecnie w Europie dualizm między krajami mającymi zaawansowane technologicznie i innowacyjne gospodarki oraz tymi, które są głównie importarami kapitału i konsumentami zewnętrznej produkcji i usług. Udział tych drugich w rozwoju innowacyjnej gospodarki europejskiej ma wybitnie ograniczony zasięg, najczęściej do kilku ośrodków współpracujących w sposób „wyspowy” z resztą kontynentu (tj. bez większego znaczenia dla rozwoju gospodarek krajowych). Wspomniane kraje są również rezerwuarem dość dobrze wykształconych zasobów pracy i personelu naukowo-badawczego dla zewnętrznych ośrodków. Przykładem działań Strategii *Europa 2020* mogących nasilać tego typu zjawiska jest próba zwiększenia mobilności studentów i młodych pracowników nauko-

<sup>10</sup> Do strategii dodano liczne odwołania dotyczące promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także potrzeby rozwoju infrastruktury, „która przyczyni się do powodzenia nowej Strategii”. Por. *Konkluzje...* 2010, s. 4.

<sup>11</sup> Warto zauważyć, że we wcześniejszym stanowisku polskiego rządu dotyczącym przyszłości polityki spójności po roku 2013 potrzeby infrastrukturalne nowych państw członkowskich nie były tak bardzo eksponowane, a jednocześnie podkreślono potrzebę zwiększania ich potencjału konkurencyjności i innowacyjności. Por. *Stanowisko Rządu RP...* 2010.

wych w Europie. Ponadto strategia wzmacnia dotychczasowe sposoby dystrybucji środków UE na działania innowacyjne zgodne z zasadą konkurencyjności, a więc w ośrodkach dających gwarancje osiągnięcia najlepszych efektów w skali światowej (takie zasady przyświecają budowaniu Europejskiej Przestrzeni Badawczej – szerzej: Grosse 2010a). W przypadku szerszego upowszechnienia tego typu logiki dystrybucji unijnych funduszy można spodziewać się podwójnego ograniczenia polityki spójności. Po pierwsze, jedynie do najsłabiej rozwijających się obszarów UE, po drugie, głównie do tradycyjnych działań związanych z rozwojem infrastruktury podstawowej i pomocy społecznej.

W europejskiej dyskusji o przyszłości polityki spójności dość powszechnie akceptuje się dotychczasowy podział między celami tej polityki (por. *Orientation...* 2010, s. 3–5; Samecki 2009b, s. 4–5). Chodzi zwłaszcza o pozostawienie celu konwergencji skierowanego do słabiej rozwijających się regionów i zorientowanego przede wszystkim na działania infrastrukturalne oraz celu konkurencyjności i zatrudnienia, który jest adresowany do pozostałych obszarów Unii i w większym stopniu przeznaczony na wspieranie innowacyjnej gospodarki. W niektórych wypowiedziach można nawet dostrzec hierarchię tych dwóch celów rozwojowych: inwestycje zwiększające konkurencyjność gospodarczą powinny być lokowane w regionach, które wcześniej zbudowały infrastrukturę podstawową. Konsekwencją takiego sposobu myślenia byłoby utrwalenie dotychczasowych różnicowań strukturalnych w Europie w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki. Ponadto działania polityki spójności w dalszym ciągu w niewystarczającym stopniu wspierałyby rozwój konkurencyjności gospodarczej słabszych państw i regionów UE.

### **Dyskusja nad kolejną perspektywą finansową UE**

Zasadnicze znaczenie dla decyzji dotyczących polityki spójności mają negocjacje budżetowe. Toczą się one przede wszystkim na forum instytucji międzyrządowych w Unii (zgodnie z Traktatem Lizbońskim Parlament Europejski ma jedynie prawo do wyrażenia zgody, a nie współdecydowania o budżecie). Ekspertki podkreślają (Rant 2010, s. 347–372), że dominujące znaczenie mają w nich interesy narodowe (a w mniejszym stopniu szeroko rozumiany interes Wspólnoty). Wskazują (Dür, Mateo 2010, s. 557–578), że pomimo jednomyślnego podejmowania decyzji najsilniejszy wpływ mają największe państwa członkowskie, a także państwa będące płatnikami netto do budżetu unijnego. Dość duże znaczenie w negocjacjach mają również uwarunkowania wewnątrz krajowe, zwłaszcza wysoki poziom eurosceptycyzmu obywateli (przykład rabatu budżetowego Wielkiej Brytanii) lub inne krajowe ograniczenia dla stanowiska negocjacyjnego. Głównym celem jest maksymalizowanie korzyści finansowych uzyskiwanych z Unii, co w przypadku największych płatników do budżetu Wspólnoty oznacza presję na minimalizację wypłat kierowanych do krajów słabiej rozwijających się, a także zwiększanie transferów unijnych na inwestycje dla krajowych podmiotów. Właśnie dlatego w okresie 2007–2013 około 50% budżetu polityki spójno-

ści oraz 80% polityki rolnej będzie alokowane w relatywnie lepiej rozwiniętych krajach dawnej piętnastki. Należy także pamiętać, że duża część środków pomocowych dla nowych państw członkowskich wraca do płatników netto. Badania wskazują (*Ocena...* 2010, s. 99), że np. w Polsce ponad 30% tych funduszy otrzymują kraje piętnastki w postaci zamówień dla przedsiębiorstw, dodatkowego eksportu oraz wsparcia dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Pomimo tego pod wpływem kryzysu gospodarczego wzmożło się dążenie najbogatszych państw członkowskich do ograniczania wydatków spójnościowych, a także wprowadzenia takich zmian w budżecie UE, które gwarantowałyby im większy zwrot składki członkowskiej. Dodatkowo kryzys fiskalny w Europie zmusza wiele rządów do wprowadzenia bolesnych oszczędności, również kosztem wydatków związanych z członkostwem w UE. Innym zagrożeniem jest kryzys systemu wspólnej waluty (2010) oraz zapowiedzi wyasygnowania potężnych środków finansowych na ratowanie tego systemu (sięgających z wkładem MFW 750 mld euro w ciągu trzech lat) (por. *Press Release...* 2010). Ponieważ fundusze te będą gwarantowane w części przez budżet UE, może to poważnie wpłynąć na debatę nad kolejną perspektywą finansową Unii, w tym również na zakres finansowania polityki spójności.

Według nieformalnych propozycji Komisji Europejskiej z jesieni ubiegłego roku (por. *A Reform Agenda...* 2009) nowy wieloletni budżet UE po roku 2013 powinien być ściśle powiązany z celami strategii *Europa 2020*. Chodzi zwłaszcza o zwiększenie finansowania wydatków związanych z rozwojem innowacyjnej gospodarki, wzrostem zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich, wsparciem unijnej polityki energetycznej (skierowanej na zmiany ekologiczne, oszczędzanie zasobów naturalnych i bezpieczeństwo energetyczne), a także wzmocnieniem wymiaru zewnętrznego polityk europejskich. Zaproponowano również nowe instrumenty finansowania niektórych celów strategii, m.in. Europejski Program Ramowy dla Klimatu i Energii, oraz rozszerzenie wymiaru działań realizowanych przez Fundusz Solidarności UE o zapobieganie kryzysom w skali międzynarodowej. Zwiększenie wydatków na wyżej wymienione priorytety oznacza konieczność dokonania oszczędności w innych pozycjach unijnego budżetu, w szczególności we wspólnej polityce rolnej oraz polityce spójności. Ponadto wydzielenie osobnego funduszu wspierającego realizację polityki energetycznej może prowadzić do wyłączenia z polityki spójności dużej części zadań dotyczących rozwoju energetyki. Jedną z inicjatyw, która znalazła się w omawianej propozycji Komisji, jest zastąpienie części dotacji z budżetu Wspólnoty instrumentami kredytowymi, m.in. z europejskich instytucji finansowych. Wśród innych znalazła się m.in. sugestia ograniczenia okresu budżetowego z siedmiu do pięciu lat. Jest to bardzo korzystna inicjatywa z punktu widzenia płatników netto do budżetu UE, gdyż zapewne pozwoliłaby zmniejszyć poziom ich składki członkowskiej. Dla polityki spójności oznaczałaby zaś poważne trudności z utrzymaniem dotychczasowych procedur wdrożeniowych. Wymusiłaby prawdopodobnie uproszczenie procesu zarządzania, lecz również ograniczenie skali realizowanych programów operacyjnych i projektów inwestycyjnych.

Komisja akcentuje konieczność skoncentrowania wydatków budżetu UE wyłącznie na projektach realizujących „europejską wartość dodaną”. Przykładem z zakresu polityki spójności jest postulat zwiększenia wydatków na projekty transgraniczne, w tym nowe inicjatywy makroregionalne typu Strategii Morza Bałtyckiego lub Strategii Dorzecza Dunaju. Istotne dla tych propozycji jest to, że mają one dystrybuować środki finansowe na podstawie kryteriów funkcjonalnych i rozdzielać je na zasadach konkursowych, a więc odchodzić od kwot przeznaczonych na poszczególne państwa ze względu na niskie wskaźniki rozwoju gospodarczego i społecznego (Samecki 2009a). Upowszechnianie tego typu zasad w polityce spójności może zagrozić alokacjom dla słabiej rozwijających się krajów.

Ponadto w ramach projektów makroregionalnych zwiększa się rola zarządzania ze strony rządów narodowych i zmniejsza znaczenie regionów, m.in. dlatego w dyskusji europejskiej na temat propozycji Komisji silnie akcentowano sprzeciw wobec pomniejszania roli regionów w polityce spójności („Brussels...” 2009). Pojawiały się również zarzuty dotyczące częściowej renacjonalizacji tej polityki. Skoro budżet Unii ma realizować projekty mające znaczenie dla rozwoju całej Unii, to te o znaczeniu regionalnym lub wyłącznie krajowym mogą zostać przesunięte do kompetencji i finansowania w ramach narodowych polityk regionalnych. Tym bardziej że w propozycjach Komisji (*A Reform Agenda...* 2009, s. 12) zwrócono uwagę na potrzebę zwiększenia konwergencji między państwami członkowskimi (a więc faktycznego zmniejszania znaczenia traktatowego celu polityki spójności, jakim jest ograniczanie różnicowań między regionami UE).

Wśród innych propozycji dotyczących polityki spójności Komisja proponuje, aby wydatki na obecny cel 2 związany z poprawą konkurencyjności regionalnej były skierowane do krajów, które lepiej się rozwijają i nie klasyfikują do pomocy w ramach celu 1 (konwergencji). Jednocześnie postuluje ograniczenie zakresu realizowania celu 2 wyłącznie do tych państw, w których różnicowania wewnętrzne są szczególnie wielkie. Wspomniany postulat może oznaczać stopniowe ograniczanie skali finansowania celu 2 polityki spójności. Ponadto utrzymuje on podział między dotychczasowymi instrumentami stosowanymi w ramach tej polityki: na cel 1 skierowany do regionów słabiej rozwijających się (głównie na tradycyjne priorytety związane z infrastrukturą podstawową) oraz na cel 2 adresowany do państw i regionów lepiej rozwijających się, w których w większym stopniu ma być promowana innowacyjna gospodarka.

Warto odnotować, że w omawianym dokumencie Komisji pojawiły się także inne propozycje dotyczące przyszłej polityki spójności UE – bardziej korzystne dla budowania konkurencyjności gospodarczej w mniej uprzywilejowanych regionach Wspólnoty. Wspomina się np. o potrzebie wspierania w ramach tej polityki narodowych i regionalnych strategii służących rozwojowi badań i innowacji w słabiej rozwijających się państwach. Innym pomysłem jest uwzględnienie w programach ramowych europejskiej polityki innowacyjnej odpowiednich instrumentów dla słabiej rozwijających się regionów, które nie mają odpowiedniej bazy naukowo-badawczej. Wspomina się również o potrzebie zwiększenia ko-

operacji w ramach programów transgranicznych polityki spójności między słabiej i lepiej rozwijającymi się regionami. Duże znaczenie ma uwzględnienie w ramach wydatków tej polityki (w ramach celu 1, tj. w państwach i regionach słabiej rozwijających się) inwestycji dotyczących poprawy wydajności i oszczędności energetycznej, w tym pozwalających na wdrażanie odpowiednich innowacji technicznych.

## Podsumowanie

Od chwili powstania polityki spójności dyskutowane były rozmaite idee i paradygmaty rozwoju, które proponowały zmiany w jej funkcjonowaniu. Jednak ostateczne decyzje podejmowali politycy, którzy mieli niejednokrotnie sprzeczne oczekiwania wobec tej polityki i dość instrumentalnie wykorzystywali koncepcje naukowe. Ważnym celem politycznym było dążenie do wprowadzania zmian strukturalnych w regionach słabiej rozwijających się, co miało służyć zwiększaniu konwergencji gospodarczej w zjednoczonej Europie (a więc niwelowaniu różnicowań poziomu rozwoju w UE). Nieco innym celem było wprowadzanie zmian strukturalnych wzmacniających stabilność strefy euro i wspólnego rynku. Chodziło przede wszystkim o zwiększanie mobilności czynników produkcji, w tym uelastycznienie rynków pracy i dostępności komunikacyjnej w Europie. Oprócz tego istotnym celem politycznym było pogłębienie procesów integracji europejskiej, w tym przez intensyfikowanie współpracy transgranicznej i rozwój linii komunikacyjnych ponad granicami państw członkowskich. Polityka spójności realizuje również wiele szczegółowych celów polityk sektorowych UE, które nie tylko wykorzystywały środki finansowe polityki spójności, lecz także wprowadzały do niej własne priorytety merytoryczne i koncepcje rozwojowe. Omawiana polityka była wreszcie polem negocjacji politycznych, w ramach których rekompensowano ustępstwa w innych dziedzinach integracji.

Biorąc pod uwagę różnorodność celów i dominujące znaczenie kwestii politycznych nad merytorycznymi – kluczowe znaczenie dla przyszłości polityki spójności ma to, czy „będzie ona mechanizmem kompensaty i negocjacyjnych ustępstw, czy też narzędziem budowy konkurencyjności regionalnej” (Begg 2010, s. 87). Z punktu widzenia obszarów słabiej rozwijających się podstawowe znaczenie ma budowanie potencjału wewnętrznego dla trwałego wzrostu i konkurencyjności lokalnej gospodarki. Ponieważ decydująca dla przyszłości polityki spójności jest dyskusja polityczna, dlatego duże znaczenie ma skupienie elit politycznych z państw słabiej rozwijających się na wyżej wymienionym celu. Nie będzie to jednak łatwe. Pod wpływem kryzysu gospodarczego i finansowego w Europie nasila się presja polityczna związana z ograniczeniem zakresu polityki spójności, zarówno pod względem skali przeznaczanych na nią środków finansowych, jak i obszarów geograficznych oraz celów rozwojowych. Chodzi o zawężenie jej oddziaływania do najsłabszych państw i regionów, a jednocześnie ograniczenie subwencji wpływających na rozwój konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki na tych terenach. W ten sposób Unia będzie mogła wykorzystać



zaoszczędzone fundusze na modernizację gospodarczą obszarów centralnych. Największe i najbardziej wpływowe państwa członkowskie dążą więc do akumulacji środków finansowych UE na własne cele rozwojowe, a jednocześnie są niechętnie zmniejszaniu przewag konkurencyjnych swoich gospodarek na wspólnym rynku.

Możliwe jest gruntowne okrojenie budżetu tej polityki, m.in. w wyniku gwarantowania przez budżet UE pakietów ratunkowych dla zadłużonych państw strefy euro. W podobnym kierunku zmierza propozycja skrócenia okresu działań inwestycyjnych (w ramach pięcioletniego budżetu UE). Ponadto dyskutowana jest możliwość zawieszania transferów finansowych w sytuacji niewystarczającej konsolidacji fiskalnej w najbardziej zadłużonych państwach członkowskich. Innym przykładem tendencji do ograniczania polityki spójności jest wydzielenie z niej środków i priorytetów polityk sektorowych. Zakres działań merytorycznych polityki spójności może więc zostać zmniejszony, m.in. w wyniku powstania nowych instrumentów finansujących polityki sektorowe (takich jak program ramowy wspierający politykę energetyczną) lub wydzielenia poza politykę spójności Europejskiego Funduszu Społecznego. Co więcej, działania społeczne tego funduszu mogłyby w większym stopniu zostać skierowane na cele socjalne, a więc utracić swój prorozwojowy charakter.

W ten sposób ograniczona polityka spójności wpływałaby na utrzymanie, a nawet pogłębienie widocznej obecnie kategoryzacji regionów i celów rozwojowych realizowanych przez polityki europejskie. Chodzi tu o podział między działaniami Unii na te skierowane na rozwój innowacyjnej gospodarki, które są skoncentrowane w najlepiej rozwijających się krajach i regionach UE, oraz te, które dotyczą podstawowej infrastruktury i są realizowane przede wszystkim w słabiej rozwiniętych obszarach Wspólnoty. Ponadto w ostatniej fazie kryzysu zmieniły się akcenty wobec celów strukturalnych stawianych w debacie europejskiej – z kwestii dotyczących pobudzania konkurencyjności gospodarczej na reformy związane z konsolidacją fiskalną i stabilizacją systemu wspólnej waluty.

Możliwy jest jednak bardziej optymistyczny dla słabiej rozwiniętych obszarów Wspólnoty scenariusz reform polityki spójności. Komisarz J. Hahn – odpowiedzialny w nowej Komisji za politykę regionalną – podkreśla konieczność ściślego powiązania reformy polityki spójności z nową strategią gospodarczą UE (por. *Sprawozdanie...* 2010, s. 1). Proponuje skierowanie tej polityki w stronę pobudzania innowacyjności, budowy konkurencyjności gospodarczej oraz osiągnięcia celów polityki energetycznej UE. Tak ukierunkowana polityka spójności może ułatwić rozwiązywanie problemów strukturalnych, m.in. w zakresie innowacyjnej gospodarki i czystej energetyki w krajach oraz regionach słabiej rozwijających się. W ten sposób mogłaby budować potencjał tych obszarów, który ułatwiłby im konkurowanie na wspólnym rynku oraz pozwolił efektywniej włączać się w programy innych polityk europejskich. Na przykład polityka spójności mogłaby zwiększyć inwestycje w infrastrukturę badawczo-rozwojową oraz kwalifikacje kadry naukowej, dzięki którym podmioty z tych obszarów przygotowałyby się do uczestnictwa w programach ramowych polityki innowacyjnej UE.

Zmniejszanie różnic strukturalnych w zakresie innowacyjnej gospodarki pozwoliłoby również lepiej przygotować nowe kraje członkowskie do przyjęcia wspólnej waluty. Warto bowiem przypomnieć, że jednym z czynników niestabilności strefy euro jest zbyt silne zróżnicowanie w zakresie cech strukturalnych i konkurencyjności między poszczególnymi gospodarkami narodowymi. Natomiast inwestycje energetyczne mogą zmniejszyć koszty dostosowań przedsiębiorstw z krajów i regionów słabiej rozwijających się do prawa europejskiego. Bez tego typu wsparcia wspomniane koszty poważnie ograniczą możliwości podwyższenia przez nie międzynarodowej konkurencyjności.

Polityka spójności powinna skupić się na osiągnięciu celów rozwojowych, a nie jedynie na „solidarnej” redystrybucji lub sprawnej absorpcji funduszy europejskich. W dalszym ciągu zbyt mocno koncentruje się na infrastrukturze podstawowej. Jest ona wprawdzie potrzebna dla obszarów słabiej rozwijających się i peryferyjnych, ale powinna być powiązana z szerszą strategią rozwoju miejscowej gospodarki. Wśród celów infrastrukturalnych w większym stopniu należy wspierać rozwój sieci telekomunikacyjnej oraz naukowo-badawczej. Doświadczenia wdrażania programów spójnościowych dowodzą, że kluczowe jest budowanie konkurencyjności gospodarczej w słabiej rozwijających się regionach Unii, opierającej się na innowacji, kreatywności i przedsiębiorczości. Duże znaczenie ma rezygnacja z dotychczasowego podziału między celami polityki spójności, który wprowadza swoistą hierarchię priorytetów między lepiej i słabiej rozwijającymi się regionami. Zadania związane z budową innowacyjnej gospodarki, a także inne strategiczne cele UE, powinny być realizowane we wszystkich regionach objętych pomocą polityki spójności, choć należy je wdrażać za pomocą odmiennych działań, dostosowanych do specyficznych potrzeb i uwarunkowań rozwojowych w poszczególnych regionach.

Polityka spójności powinna być adresowana przede wszystkim do słabiej rozwijających się regionów i państw członkowskich UE w celu rozwiązywania najważniejszych problemów strukturalnych zgodnie z celami strategii *Europa 2020*. Ze względów taktycznych polski rząd postuluje objęcie tą polityką wszystkich obszarów Wspólnoty (*Stanowisko...* 2008), a więc również tych najwyżej rozwiniętych, które dzięki wysokiej konkurencyjności oraz efektywności rynkowej przyciągają zasoby kapitałowe i ludzkie. W ten sposób działania omawianej polityki mogą zwiększać polaryzację przestrzenną w Europie, co osłabiłoby możliwości realizowania jej traktatowych celów związanych ze zmniejszeniem dysproporcji w poziomach rozwoju europejskich regionów i ograniczania zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych<sup>12</sup>. Być może lepszym pomysłem byłoby podwyższenie dotychczasowych limitów pomocy udzielanej w ramach polityki spójności (tj. powyżej 75% PKB w UE, np. do 85%) przy jednoczesnym skoncentrowaniu jej interwencji jedynie na obszarach spełniających ten warunek<sup>13</sup>. Należałoby

<sup>12</sup> Art. 174 skonsolidowanej wersji Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE, C 115, tom 51, z dnia 9 maja 2008 r., s. 166.

<sup>13</sup> Taką propozycję formułuje m.in. Bachtler 2010.

także rozważyć poszerzenie katalogu głównych kryteriów pomocy strukturalnej o wskaźniki dotyczące poziomu badań rozwojowych oraz emisji CO<sub>2</sub>.

Dla mniej zamożnych członków Unii niekorzystna byłaby realizacja postulatów stopniowej komercjalizacji polityki spójności, w tym m.in. zamiany dotacji udzielanych z budżetu UE na instrumenty kredytowe przekazywane na zasadach rynkowych. Jak zauważył dyrektor generalny w dyrekcji odpowiedzialnej za rozwój regionalny KE (Ahner 2009), trudno również oczekiwać, aby inwestycje lokowane w regionach słabiej rozwijających się miały wyższą efektywność ekonomiczną od tych dokonywanych w najbardziej rozwiniętych ośrodkach UE. Dlatego polityka spójności nie może zostać podporządkowana zasadzie maksymalizowania wzrostu w skali europejskiej. Oznacza to także konieczność utrzymania „kopert finansowych”, a więc z góry określonych alokacji dla poszczególnych państw członkowskich ustalanych w odniesieniu do wskaźników ich rozwoju lub występujących problemów strukturalnych. Należy powtórzyć, że podstawowym celem polityki spójności powinno być jak najbardziej efektywne stymulowanie trwałego rozwoju endogenicznego w słabszych regionach. Obejmuje to potrzebę wsparcia miejscowych przedsiębiorstw, łącznie z zachowaniem preferencji dla ich udziału w przetargach na projekty unijne realizowane w danym regionie. Duże znaczenie ma również uproszczenie zarządzania, w tym wyeliminowanie nadmiernie skomplikowanych procedur biurokratycznych oraz zwiększenie roli zdecentralizowanych mechanizmów planowania.

Dla kierunku reformy polityki spójności istotny okazuje się sposób interpretacji zapisów Traktatu Lizbońskiego dotyczących spójności terytorialnej. Byłoby niewłaściwe, gdyby zmierzała ona do pomniejszenia znaczenia regionów w procesach zarządzania lub ograniczała cel traktatowy zakładający zmniejszanie różnic między regionami europejskimi. W dyskusji na ten temat podejmowane są i inne wątki – bardziej korzystne dla słabiej rozwijających się obszarów Unii. Zwraca się uwagę na potrzebę wspierania endogenicznego rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych, w tym uelastyczenia instrumentów polityki spójności w odniesieniu do lokalnych uwarunkowań i potrzeb rozwojowych oraz zwiększenia roli zarządzania wielopoziomowego. Mowa jest również o budowaniu ośrodków wzrostu w regionach słabiej rozwijających się, najlepiej wokół największych miast, wspieraniu procesów dyfuzji między miastami i obszarami wiejskimi oraz regionami lepiej i słabiej rozwijającymi się itp.

## Literatura

*A Reform Agenda for a Global Europe (Reforming the Budget, Changing Europe)*, 2009, The 2008/2009 EU Budget Review, draft 06-10-2009, Brussels: Commission of the European Communities.

Ahner D., 2009, *What do you really know about European cohesion policy?*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy), 30.04.2010.

- Allen D., 2005, „Cohesion and the structural funds”, w: W. Wallace, H. Wallace, M. Pollack (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford–New York: Oxford University Press.
- Annual Report on the Euro Area 2009, European Economy 6/2009*, 2009, Brussels: European Commission.
- Bachtler J., 2010, „Renewing EU cohesion policy”, w: G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smetkowski (red.), *Regions of Central and Eastern Europe: Development Processes and Policy Challenges*, Oxford–Abingdon: Routledge.
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent report for DG Regio, Brussels: European Commission.
- Barroso J.M.D., 2010, *Coping with the Crisis. How Has the World Changed?*, Brussels Economic Forum 2010, SPEECH/10/262, Brussels, 25.05.2010.
- Begg I., 2010, „Cohesion or confusion: A policy searching for objectives”, *Journal of European Integration*, t. 32, nr 1, s. 77–96.
- Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, 2009, Bruksela: Komitet Regionów, Unia Europejska.
- Bielecki J., 2010, „Unia wprowadza bailout dla najsłabszych tylnymi drzwiami”, *Dziennik – Gazeta Prawna*, 22 kwietnia, s. A12.
- Boldrin M., Canova F., 2001, „Inequality and convergence in Europe’s regions: Reconsidering European regional policy”, *Economic Policy*, t. 16, nr 32, s. 205–253.
- Borrás S., 2003, *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Bouvet F., Dall’Erba S., 2010, „European regional structural funds: How large is the influence of politics on the allocation process?”, *Journal of Common Market Studies*, t. 48, nr 3, s. 501–528.
- Bradley J., 2007, „Evaluating the impact of European Union cohesion policy in less-developed countries and regions”, *Regional Studies*, nr 40 (2), s. 189–199.
- „Brussels pushes for EU budget reforms” 2009, *Financial Times*, 5 listopada.
- Cappellin R., 2004, „International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion, and enlargement”, *International Social Science Journal*, nr 180, s. 207–225.
- Combes P.P., Lafourcade M., 2001, *Transportation Cost Decline and Regional Inequalities: Evidence from France, 1978–1993*, CEPR Discussion Paper 2894, London: Centre for Economic Policy Research.
- Communication from the Commission to the European Council: *A European Economic Recovery Plan*, 2008, Brussels, Commission of the European Communities, COM(2008) 800, 26 listopada
- Dall’Erba S., Le Gallo J., 2008, „Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989–99: A spatial econometric approach”, *Papers in Regional Science*, t. 87, nr 2, s. 219–244.
- Delors J., 1989a, „Economic and monetary union and relaunching the construction of Europe”, w: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Collection of Papers Submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Delors J., 1989b, „Regional implications of economic and monetary integration”, w: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Monetary Union*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Doyle M.F., 1989, „Regional policy and European economic integration”, w: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Collection of Papers Submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Dür A., Mateo G., 2010, „Bargaining power and negotiation tactics: The negotiations on the EU’s Financial Perspective 2007–13”, *Journal of Common Market Studies*, t. 48, nr 3, s. 557–578.
- Europe 2000 Plus. Cooperation for European Territorial Development*, 1994, Luxembourg: European Commission.
- Europe 2000. Outlook for the Development of the Community’s Territory*, 1991, Luxembourg: Commission of the European Communities.
- European Economic Forecast – Spring 2010*, 2010, *European Economy* 2/2010, Economic and Financial Affairs, Brussels: European Commission.
- European Spatial Development Perspective. First Official Draft*, 1997, Luxembourg: European Commission.
- European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, 1999, Luxembourg: European Commission.
- Faini R., 1983, „Cumulative process of deindustrialization in an open region: The case of Southern Italy, 1951–1973”, *Journal of Development Economics*, t. 12, nr 3, s. 277–301.
- Fourth Report on Economic and Social Cohesion*, 2007, Communication from the Commission, Brussels: European Commission, COM(2007) 273, 30 maja.
- Grosse T.G., 2002, „Przegląd koncepcji rozwoju regionalnego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1 (8).
- Grosse T.G., 2004a, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Grosse T.G., 2004b, „Polityka spójności ekonomicznej i społecznej Unii Europejskiej. Trzy poziomy gry o interesy oraz modele rozwoju ekonomicznego”, w: T. Markowski (red.), *Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym*, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 211.
- Grosse T.G., 2007, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Grosse T.G., 2009a, „Spójność terytorialna jako nowy wymiar polityki spójności Unii Europejskiej”, w: *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Grosse T.G., 2009b, „Władze publiczne wobec kryzysu gospodarczego: przykład działań antykryzysowych podejmowanych w latach 2008–2009”, *Mysł Ekonomiczna i Prawna*, nr 2 (25), s. 57–107.
- Grosse T.G., 2010a, *Ekspertyza Instytutu Spraw Publicznych dla UKIE na temat: „Zielonej księgi: Europejska przestrzeń badawcza – nowe perspektywy”*, Komisja Europejska, COM(2007) 161, <http://www.isp.org.pl/?v=page&id=624&ln=pl>, 30.03.2010.
- Grosse T.G., 2010b, „EU cohesion policy and the peripheries of the new Member states”, w: G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (red.), *Regions of Central and*

- Eastern Europe: Development Processes and Policy Challenges*, Oxford–Abingdon: Routledge.
- Hahn J., 2010, *Simplification of Policy Delivery*, DG Regio, European Commission, Zaragoza, 19th February.
- Hess M., 2004, „Spatial relationships? Towards a reconceptualization of embeddedness”, *Progress in Human Geography*, t. 28, nr 2, 165–186.
- Hooghe L., Keating M., 1994, „The politics of European Union regional policy”, *Journal of European Public Policy*, t. 1, nr 3, s. 367–93.
- Hübner D., 2010, „Sześć lat w Unii. Potrzebujemy niekonwencjonalnego myślenia”, *Gazeta Wyborcza*, 29 kwietnia.
- Investing for Growth: Building Innovative Regions, Policy Report*, 2009, Paris: OECD.
- Kamps Ch., Leiner-Killinger N., Martin R., 2009, „The cyclical impact of EU cohesion policy in fast growing EU countries”, *Intereconomics*, styczeń–luty, s. 23–29.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, 2008, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, COM(2008) 616, wersja ostateczna, Bruksela, 6 października.
- Komunikat Komisji, 2010, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 2010, Bruksela: Komisja Europejska, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, 3 marca.
- Konkluzje, Rada Europejska 25–26 marca 2010 r.*, 2010, Bruksela: Sekretariat Generalny Rady, EUCO 7/10, 26 marca.
- Krugman P., Venables A.J., 1993, *Integration, Specialization and Adjustment*, NBER, Working Papers 4559, Cambridge MA.
- Martin P., 1998, „Can regional policies affect growth and geography in Europe?”, *World Economy*, t. 21, nr 6, s. 757–774.
- Martin P., 1999, „Are European regional policies delivering?”, *European Investment Bank Papers*, t. 4, nr 2, s. 10–23.
- „Merkel: Unia żyła ponad stan”, 2010, *Dziennik – Gazeta Prawna*, 5 maja.
- Molle W., 2007, *European Cohesion Policy*, London: Routledge.
- Niklewicz K., Bielecki T., 2010, „Premier Tusk pisze Brukseli: Inwestujmy w «twardą» infrastrukturę”, *Gazeta Wyborcza*, 23 marca.
- Ocena korzyści uzyskiwanych przez Państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce. Raport końcowy*, 2010, Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Opening Address by H. Van Rompuy, President of the European Council, to the Brussels Economic Forum 2010: “Lessons from a crisis”*, PCE 104/10, Brussels, 25 May 2010.
- Orientation document for the debate on the future of Cohesion Policy*, 2010, Informal meeting of Ministers of Regional Policy, Zaragoza, February 19<sup>th</sup>.
- Padoan P.C., Mariani F., 2006, „Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy”, *Journal of Common Market Studies*, t. 44, nr 1, s. 77–112.
- Percoco M., 2005, „The impact of structural funds on the Italian Mezzogiorno”, *Région et Développement*, nr 21, s. 142–153.
- Pollack M., 2005, „Theorizing EU policy-making”, w: W. Wallace, H. Wallace, M. Pollack, (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford–New York: Oxford University Press.

- Prange H., Kaiser R., 2005, „Missing the Lisbon target? Multi-level innovation and EU policy coordination”, *Journal of Public Policy*, t. 25, nr 2, s. 241–263.
- Press Release. Extraordinary Council meeting Economic and Financial Affairs*, 2010, 9596/10 (Presse 108), Brussels, 9/10 May.
- Puga D., 2002, „European regional policy in light of recent location theories”, *Journal of Economic Geography*, t. 2, nr 4, s. 373–406.
- Rant V., 2010, „The 2007–13 Financial Perspective: Domination of national interests”, *Journal of Common Market Studies*, t. 48, nr 2, s. 347–372.
- Rodríguez-Pose A., Fratesi U., 2004, „Between development and social policies. The impact of European Structural Funds in Objective 1 regions”, *Regional Studies*, nr 38 (1), s. 97–113.
- Samecki P., 2009a, *Macro-regional strategies in the European Union, Discussion Paper*, Stockholm, 18 September.
- Samecki P., 2009b, *Orientation Paper on future Cohesion Policy*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/newsroom/pdf/pawel\\_samecki\\_orientation\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf).
- Sprawozdanie z nieformalnego posiedzenia Ministrów UE ds. rozwoju regionalnego w dniach 18–19 lutego 2010 r. w Saragossie*, 2010, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, marzec.
- Stanowisko Rządu RP w sprawie przyszłości Polityki Spójności UE po 2013 r.*, przyjęte w dniu 30 stycznia 2008 r., <http://www.mrr.gov.pl>, 30.04.2010.
- Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*, 2009, Bruksela: Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2009) 295 wersja ostateczna, 25 września.
- The EC proposals to reinforce economic governance in Europe*, 2010, Brussels: European Commission, MEMO/10/204, 20 May.

## **THE DIRECTIONS OF FUTURE CHANGES IN THE EU COHESION POLICY. SELECTED TOPICS OF THE 2008–2010 DEBATE**

The article presents the main topics of the European debate on the EU Cohesion Policy after 2013, i.e. a discussion of territorial cohesion, the new EU economic strategy 2010–2020, and the next EU financial perspective after 2013. The debate has been continuing in the shadow of the financial and economic crises (2008–2010) and the trouble in the Euro zone (2010), which were caused by continued structural differences between the Member States. The Cohesion Policy is too weak an instrument to solve these problems. The author’s analysis focuses on the main proposals of changes in the Cohesion Policy put forward during the debate, which were shaped mainly by political interests of the dominant actors, and based on experts’ opinions and scientific concepts. In the conclusion, the author presents some recommendations for future Cohesion Policies.