



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Nowa polityka spójności: Wybrane nurty debaty europejskiej

Tomasz Grzegorz Grosse

EKSPERTYZY • REKOMENDACJE • RAPORTY Z BADAŃ

**Nowa polityka spójności:
Wybrane nurty debaty europejskiej**



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

**Nowa polityka spójności:
Wybrane nurty debaty europejskiej**

Tomasz Grzegorz Grosse

Warszawa 2008

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Program Polityki Społecznej

Niniejszy raport został przygotowany w ramach projektu *Wyzwania nowej polityki spójności*, finansowanego ze środków pomocy technicznej UE i organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Publikacja realizowana w ramach konkursu dotacji organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna.



**NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI**
dla rozwoju Polski



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Redaktor: *Barbara Gruszka*

Recenzja: prof. dr hab. *Jacek Szlachta*

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

ISBN: 978-83-89817-69-3

Wydawca:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. 022 55 64 260, fax 022 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl

Skład, druk i oprawa:
WEMA Wydawnictwo-Poligrafia Sp. z o.o.
00-093 Warszawa, ul. Daniłowiczowska 18A
tel. 022 828 62 78, fax 022 828 57 79
e-mail: wema@wp-wema.pl
www.wp-wema.pl
naświetlanie: studioctp.pl

Spis treści

| | |
|--|-----|
| 1. Wprowadzenie | 7 |
| 2. Czy polityka spójności może być bardziej innowacyjna? | 23 |
| 3. Kierunki debaty o spójności terytorialnej | 55 |
| 4. Przykład regionów najbardziej oddalonych | 91 |
| 5. Wnioski z debaty europejskiej | 117 |

1. Wprowadzenie

Dyskusja na temat przyszłości polityki spójności po roku 2013 nabrała intensywności w roku 2007. Komisja Europejska (KE) rozpoczęła szeroko zakrojone prace analityczne i konsultacje społeczne. Wśród wielu aspektów tej debaty na czoło wysuwają się dwie kategorie zagadnień. Po pierwsze, ogólnej oceny dotychczas prowadzonej polityki spójności i kierunków zmian w jej ramach po roku 2013. Pod koniec września 2007 roku komisarz do spraw rozwoju regionalnego, Danuta Hübner, zainicjowała oficjalne konsultacje w tej sprawie. Dotyczyły one zwłaszcza *wyzwań rysujących się przed polityką spójności na najbliższe lata w celu zgromadzenia pomysłów dotyczących priorytetów, organizacji i zarządzania tą polityką*¹. W czerwcu 2008 roku Komisja przedstawiła *Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*, które podsumowuje wyniki tej debaty, a także przedstawia ocenę najważniejszych wyników dotychczasowych działań polityki spójności. Warto również zauważyć, że ocena rezultatów omawianej polityki była niejednokrotnie powiązana z analizą skutków funkcjonowania strategii lizbońskiej i dyskusją dotyczącą jej przyszłości. Na szczycie wiosennym krajów członkowskich Unii Europejskiej w roku 2008, na wniosek Komisji Europejskiej, Rada przedstawiła wytyczne programowe dla państw członkowskich dotyczące sposobu realizacji celów lizbońskich².

Po drugie, istotnym nurtem debaty o przyszłości polityki spójności była dyskusja na temat spójności terytorialnej w Unii Europejskiej. Toczy się ona od końca lat 80. ubiegłego wieku, choć zyskała na znaczeniu wraz z powołaniem Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (ESDP: European Spatial Development Perspective)³ oraz ustanowieniem europejskiej sieci obserwatoriów planowania przestrzennego (ESPON: European Spatial Planning Observatory Network). Pierwszy pięcioletni program badawczy tej sieci był realizowany w latach 2002–2006, w ramach inicjatywy wspólnotowej Interreg III. Zdecydowanym przyspieszeniem prac analitycznych i kon-

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej. Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie*. KOM(2008) 371 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 18.6.2008, s. 4.

² Por. *Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska w Brukseli 13-14 marca 2008 r.*, Rada Unii Europejskiej, 7652/08, Bruksela, 14 marca 2008 roku.

³ Por. *ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, Luxembourg 1999.

sultacyjnych było wprowadzenie w projekcie traktatu konstytucyjnego, a później traktatu lizbońskiego – nowego wymiaru spójności terytorialnej, jako głównego celu UE obok spójności gospodarczej i społecznej⁴. Istotnym wątkiem tej dyskusji jest zwłaszcza przypadek regionów najbardziej oddalonych, traktowanych przez Komisję Europejską jako swoisty poligon doświadczalny dla nowych inicjatyw, dotyczących spójności terytorialnej, a także polityki spójności UE.

Celem niniejszego opracowania jest analiza wyżej wspomnianych nurtów debaty europejskiej na temat przyszłości polityki spójności. Chodzi o zdiagnozowanie najważniejszych trendów tej dyskusji i możliwych implikacji dla polityki regionalnej prowadzonej w Polsce. Praca skupia się na analizie dokumentów europejskich, dotyczących trzech grup zagadnień dyskutowanych w latach 2007–2008: (1) powiązania polityki spójności ze strategią lizbońską oraz polityką innowacyjną UE, (2) roli spójności terytorialnej w nowej polityce spójności UE, a także (3) regionów najbardziej oddalonych, wskazujących na rosnące znaczenie specyficznych uwarunkowań geograficznych w polityce spójności.

Nowa polityka spójności: oczekiwania największych płatników

Na dyskusję o przyszłości polityki spójności wpływa kilka czynników. Przede wszystkim dążenie najwięcej płacących do budżetu Unii do ograniczenia wydatków na tę politykę. Wspomniane państwa są bardzo wpływowe i od dłuższego czasu konsekwentnie zmierzają do zmniejszenia znaczenia polityki spójności. Jest to powiązane z sytuacją kryzysową na rynkach finansowych (2008) oraz rysującą się recesją w gospodarkach krajów zachodnioeuropejskich (2008–2009). W tej sytuacji dość oczywistą tendencją jest próba oszczędzania na unijnych składkach i mobilizowanie środków budżetowych, niezbędnych do ratowania krajowych instytucji finansowych oraz pobudzania koniunktury we własnych gospodarkach.

Jednym ze sposobów oszczędzania na wydatkach do unijnego budżetu jest postulat skierowania instrumentów polityki spójności wyłącznie do regionów najsłabiej rozwijających się, a także zmniejszenia dostępnej pomocy finansowej dla obszarów znajdujących się w tzw. okresie przejściowym (ze względu na poprawę wskaźników rozwoju gospodarczego). Należy zauważyć, że według dostępnych prognoz w roku 2013 poziom PKB na jednego mieszkańca Mazowsza przekroczy znacznie 90% średniej w UE 27. Dlatego lata po roku

⁴ Por. art. 3 skonsolidowanej wersji *Traktatu o Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, tom 51, z dnia 9 maja 2008, s. 21.

2013 będą prawdopodobnie ostatnim okresem programowania, w którym na zasadach przejściowych będą uczestniczyły niektóre polskie regiony. Wiodące są również próby częściowej renacjonalizacji tej polityki, a więc przekazania jej zadań do kompetencji państw członkowskich. W tym kontekście pojawiają się także inne pomysły, dające oszczędności. Wśród nich warto zwrócić uwagę na propozycje stopniowego odchodzenia od bezzwrotnych dotacji z budżetu Unii na rzecz zwiększenia wykorzystania produktów bankowych, a więc zwiększenia roli kredytu w polityce spójności⁵. Pojawiają się m.in. koncepcje zastąpienia funduszy unijnych, finansowanych w całości z budżetu Unii, przez fundusze częściowo odnawialne ze zwrotu kredytów inwestycyjnych. Jest to powiązane z wprowadzaniem metod zarządzania finansowego, zaczerpniętych z sektora prywatnego i stopniowego zastępowania pracy urzędników publicznych przez wyspecjalizowane struktury komercyjnych instytucji finansowych.

Inną propozycją jest próba ograniczania wydatków polityki spójności wtedy, kiedy pociągałoby to za sobą zmianę lokalizacji firm z innych krajów europejskich. Wspomniana tendencja prawdopodobnie nasili się po ostatniej awanturze w Niemczech wokół przeniesienia fabryki Nokii z Bochum do Rumunii (początek 2008 roku). Takie wydarzenia pogłębiają niechęć społeczeństw zachodnich do nowych krajów członkowskich, a także wszystkich polityk europejskich, które wspierają rozwój tych krajów. Tego typu działania nie są niestety odbierane jako dążenie do spójności w Europie, co jest korzystne nie tylko dla procesów gospodarczych, ale również stabilizacji politycznej i pomyślności integracji europejskiej. Zamiast tego są traktowane jako zagrożenie dla zatrudnienia i godziwych zarobków pracowników w bogatych krajach członkowskich. Z jakiej racji państwa te winny więc wspierać z własnych budżetów tego typu polityki?

Już w okresie 2007–2013 wprowadzono do polityki spójności rozwiązania (w niektórych działaniach wspierających inwestycje dla przedsiębiorstw), które utrudnią zmianę lokalizacji firm. Istnieje również tzw. fundusz globalizacyjny UE, ograniczający negatywne skutki społeczne i gospodarcze związane z liberalizacją handlu światowego i delokalizacją działalności gospodarczej do państw trzecich. Niewykluczone, że w przyszłości opisywane zjawiska nasilą się. Oznacza to, że podejmowane będą próby ograniczania przenoszenia działalności gospodarczej do regionów najsłabiej rozwijających się, które objęte są działaniami polityki spójności. Jest to zresztą szerszy problem, dotyczący rywalizacji gospodarczej na wspólnym rynku. Podstawowe pytanie dotyczy

⁵ Porównaj przykładowy dokument Komisji Europejskiej w tej sprawie: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *A European initiative for the development of micro-credit in support of growth and employment*, COM(2007) 708, Brussels 13.11.2007.

tego, do jakiego stopnia polityki unijne powinny wspierać firmy w słabiej rozwijających się obszarach Europy. Jak daleko mogą osłabiać swobodną rywalizację na wspólnym rynku i niwelować przewagę rynkową między przedsiębiorstwami z najbogatszych regionów a tymi wywodzącymi się z obszarów najsłabiej rozwijających się? Właśnie dlatego niektórzy politycy z najbardziej rozwiniętych krajów (w tym m.in. Niemcy) starają się ograniczyć wsparcie polityki spójności dla rozwoju przedsiębiorstw, zwłaszcza w segmentach innowacyjnej gospodarki i sugerują ukierunkowanie tej polityki wyłącznie na cele infrastruktury podstawowej oraz działania społeczne.

Zaoszczędzone środki z polityki spójności mogą być przeniesione na inne cele rozwojowe, zwłaszcza związane z polityką innowacyjną. Już w obecnym okresie budżetowym (na lata 2007–2013) widoczna jest tendencja wzmacniania rozwoju nowoczesnej gospodarki w Europie, czego przejawem jest zwiększenie budżetu na siódmy program ramowy (w stosunku do szóstego), a także wprowadzenie nowego programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji. Należy pamiętać, że podstawową kalkulacją każdego państwa przed dyskusją o przyszłym budżecie Unii jest ocena możliwości skorzystania ze środków europejskich, a więc odzyskania jak największej części własnej składki członkowskiej. Środki finansowe dotychczasowej polityki spójności mogą także zostać „przekierowane” na cele związane z nowymi wyzwaniami politycznymi, przed którymi stoi Unia Europejska u progu XXI wieku. Od dawna postulowane jest zwiększenie roli priorytetów budżetowych, związanych z rozwojem europejskiej polityki zagranicznej i zdolności obronnych. W dyskusji o nowym budżecie UE mogą również pojawić się całkiem inne propozycje działań, związane na przykład z zapobieganiem zmianom klimatycznym w Europie lub rozwiązujących problemy demograficzne i związane z asymilacją imigrantów. Niektóre wspomniane propozycje mogą zostać włączone do nowej polityki spójności, przez co zmieniają jej ukierunkowanie merytoryczne i sposób geograficznej dystrybucji środków. Mogą także utworzyć zupełnie nowe polityki europejskie, stając się w ten sposób swoistą konkurencją dla polityki spójności przy podziale środków budżetowych UE.

Warto zauważyć, że w opinii Komisji Europejskiej wyrażonej w *Piątym sprawozdaniu w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej* w trakcie debaty europejskiej wszelkie próby ponownego przeniesienia polityki spójności na poziom krajowy zostały niemalże jednogłośnie odrzucone. Mimo tego trudno będzie uchronić budżet omawianej polityki przed presją kolejnego ograniczenia wydatków. Świadczą o tym propozycje przytoczone przez Komisję w *Piątym sprawozdaniu*, m.in. zwiększenia roli środków finansowania innych niż dotacje, takich jak pożyczki bankowe, mikrokredyty, instrumenty kapitału ryzyka czy też zwiększania roli partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy zwrócić uwagę, że niezależnie od dążenia do ogranicze-

nia budżetu UE zastosowanie tych instrumentów ma służyć poprawie efektywności europejskiej polityki spójności. W omawianym dokumencie zwraca się również uwagę na potrzebę wzmocnienia zasady dodatkowości polityki spójności (wobec działań krajowych i regionalnych)⁶. Oznacza to, że główny ciężar polityk strukturalnych i regionalnych powinny ponosić państwa członkowskie, a nie Unia Europejska.

Polityka spójności nie jest instrumentem pobudzania koniunktury w sytuacji wstrząsów gospodarczych o asymetrycznych skutkach lub poważnych kryzysów. Jest to raczej polityka mająca na celu przede wszystkim zmiany strukturalne, charakteryzująca się średnio- i długoterminowym planowaniem strategicznym. Jednak obecne trudności gospodarek europejskich powodują, że instrumenty polityki spójności mogą być postrzegane jako działania pobudzające koniunkturę. Sprzyja to możliwości zwiększania jej budżetu (lub przynajmniej powstrzymywania jego obniżania). Ponadto, w ramach strefy euro niezbędne jest wprowadzenie instrumentów redystrybucyjnych, służących pokonywaniu tzw. szoków asymetrycznych w poszczególnych gospodarkach, wynikających z różnic strukturalnych w strefie euro⁷. Polityka spójności jest potencjalnie dobrym instrumentem wyjściowym wypełniania tej funkcji, szczególnie dlatego, że ma na celu właśnie wprowadzanie zmian strukturalnych w najsłabszych regionach UE. Jej przyszły budżet zależy jednak przede wszystkim od dynamiki kryzysu gospodarczego w Europie (rozpoczętego w roku 2008). W sytuacji poważnego załamania istnieje możliwość wzmocnienia tendencji protekcyjnych i związanych z nacjonalizmem gospodarczym w Europie⁸. Oznacza to odwołanie od instrumentów wspólnotowych na rzecz wzmocnienia narodowych, według zasady ratowania najpierw samego siebie.

Sytuacja kryzysowa w gospodarce europejskiej bez wątpienia może być okazją do zwiększania politycznej presji na ograniczenie wydatków do budżetu wspólnotowego lub silniejszego przekierowania funduszy europejskich do

⁶ Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej, s. 8.

⁷ Szerzej na ten temat: D. McKay: *Economic logic or political logic? Economic theory, federal theory and EMU*, „Journal of European Policy”, 2005, vol. 12, nr 3, s. 528–544; także: B. Rosamond: *Imagining the European Economy: „Competitiveness” and the Social Construction of „Europe” as an Economic Space*, „New Political Economy”, 2002, vol. 17, nr 2, s. 157–177; N. Vrousalis: *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, „European Integration”, 2006, vol. 28, nr 2, s. 181–192.

⁸ *Nacjonalizm gospodarczy* skupia się na rozwoju narodowych interesów w polityce gospodarczej państw. Służy on nie tylko celom ekonomicznym, ale jest istotnym elementem budowania wewnętrznej siły kraju, w tym również jego bogactwa pozwalającego na aktywną politykę w wielu innych sferach życia publicznego, także w polityce zagranicznej. Por. R. Gilpin: *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton 1987, s. 31; E. Helleiner, A. Pickel (red.): *Economic Nationalism in a Globalizing World*, Cornell University Press, Ithaca, London; T.G. Grosse: *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, rozdz. 3.

krajów najbardziej dotkniętych skutkami recesji. Może to doprowadzić do poważnych zmian w polityce spójności, rzutujących na przyszłość tej polityki po roku 2013. Niewykluczone jest jednak i to, że kryzys dostarczy argumentów wzmacniających rację bytu polityki spójności. Przykładem tych tendencji jest dyskusja nad unijnym planem antykryzysowym. W *Europejskim Planie Odbudowy Gospodarczej*⁹ Komisja Europejska zapowiada poważne zmiany w zarządzaniu funduszami europejskimi wydatkowanymi w ramach unijnej polityki spójności. Dotyczą one uproszczenia zasad finansowych i procedur biurokratycznych. Mają m.in. na celu poszerzyć zakres tzw. wydatków kwalifikowanych, zwiększyć możliwości udzielania zaliczek oraz podwyższyć udział funduszy UE w projektach inwestycyjnych. Celem Komisji jest wykorzystanie środków polityki spójności do jednoczesnego pobudzania popytu oraz reform strukturalnych, które długofalowo poprawią konkurencyjność unijnej gospodarki. Komisja zamierza również skoncentrować wydatki funduszy europejskich zaplanowanych na okres 2007–2013 w nadchodzących dwóch latach. Sprawą otwartą pozostaje jednak to, czy kraje będące największymi płatnikami do budżetu UE zaakceptują tego typu zmiany. Podstawowym celem tych państw jest bowiem ograniczenie transferów europejskich i wykorzystanie zaoszczędzonych w ten sposób funduszy na krajowych programach antykryzysowych. Zmiany proponowane przez Komisję stanowią ogromne wyzwanie dla polskiego rządu. Chodzi o planowaną nowelizację rozporządzeń UE, zarówno w odniesieniu do kwestii organizacyjnych, jak również programowych. Na przykład Komisja zamierza zwiększyć koncentrację wydatków na priorytetowych dla siebie celach strategicznych (na innowacji, infrastrukturze, w tym przeciwdziałającej zmianom klimatycznym oraz energetycznej, np. energooszczędnej w mieszkalnictwie). Niewykluczona jest rewizja obowiązujących wytycznych wspólnotowych w zakresie programowania polityki spójności oraz programów operacyjnych. Oznacza to konieczność pilnego włączenia się polskiego rządu w prace programowe na szczeblu unijnym, mając na względzie wpływ tych zmian na politykę spójności po roku 2013.

Cele beneficjentów i Komisji Europejskiej

Dla przyszłości polityki spójności istotne znaczenie mają postulaty polityczne innych aktorów sceny europejskiej, zwłaszcza największych odbiorców wsparcia Unii oraz Komisji Europejskiej, która będzie proponowała założenia

⁹ Por. Communication from the Commission to the European Council: *A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, COM(2008) 800, Brussels, 26.11.2008.

przyszłej polityki spójności. Warto zwrócić uwagę, że dużą wagę mogą mieć propozycje przedkładane przez nowe kraje członkowskie, w tym przez Polskę, która w latach 2007–2013 jest największym beneficjentem europejskiego budżetu. Dodatkowo polska dyplomacja będzie miała istotny wpływ na formułowanie założeń nowej polityki spójności, m.in. dzięki sprawowaniu prezydencji rotacyjnej w Unii w roku 2011. Wielu beneficjentów polityki spójności skupia się głównie na utrzymaniu tej polityki w możliwie niezmienionym kształcie lub zapewnieniu sobie maksymalnego wsparcia w ramach okresów przejściowych.

Natomiast Komisja Europejska będzie zapewne dążyła do utrzymania wielkości budżetu polityki spójności oraz zapewnienia sobie silnego wpływu na programowanie i sposób realizacji tej polityki. Przykładem tej tendencji są próby zwiększenia roli Komisji poprzez sterowanie niektórymi wydatkami na priorytety lizbońskie. Można się również spodziewać ze strony KE prób ograniczenia decentralizacji zarządzania polityką spójności na poziom państw członkowskich. Temu służy postulat wzmocnienia szerokiego partnerstwa społecznego przy realizowaniu inwestycji. Natomiast decentralizacja zarządzania do regionów może być pozostawiana decyzji poszczególnych krajów członkowskich, na co należa duża część rządów narodowych. Komisja dąży do wzmocnienia w nowej polityce spójności realizacji celów strategii lizbońskiej, widząc w tym szansę na zwiększenie skuteczności realizowania tej strategii, a także argument przeciwko ograniczaniu rozmiarów polityki spójności. Świadczy o tym komunikat z grudnia 2007 roku, w którym sugeruje się ściślejsze powiązanie Narodowych Programów Reform (wdrażających omawianą strategię) z instrumentami polityki spójności. Proponuje się również wzmocnienie priorytetów lizbońskich, szczególnie inwestycji zapewniających rozwój wiedzy i innowacji, wspierających małą i średnią przedsiębiorczość, pobudzających wzrost zatrudnienia. Należy jednak pamiętać o tym, że strategia lizbońska elastycznie obejmuje również tradycyjne cele polityki spójności, związane z rozbudową infrastruktury, m.in. ekologicznej, transportowej, energetycznej itp. Oznacza to, że odwoływanie się do celów lizbońskich jedynie w części służy zmianie profilu merytorycznego polityki spójności, a częściowo jest zabiegiem marketingowo-promocyjnym, ułatwiającym akceptację propozycji Komisji przez państwa członkowskie.

Ocena dotychczasowych rezultatów

Dla debaty o nowej polityce spójności zasadniczą wagę ma ocena skutków realizowania działań tej polityki oraz efektywności absorpcji środków finansowych przez państwa członkowskie i regiony. Warto zauważyć, że szereg

ekspertyz niezależnych ośrodków badawczych, jak również instytucji europejskich krytycznie ocenia efekty dotychczasowych instrumentów polityki spójności. Ostatnio krytykę celowości zastosowania poszczególnych działań tej polityki przedstawił w swoim raporcie Europejski Trybunał Audytorów¹⁰. Częstym zarzutem ekspertów jest to, że polityka spójności w niewielkim stopniu pobudza trwały rozwój gospodarczy obszarów słabiej rozwijających się, opierający się na wewnętrznym potencjale wzrostu i innowacyjności. Krytycy zauważają natomiast, że niejednokrotnie służy ona jedynie redystrybucji dochodów, poprawie warunków życia mieszkańców oraz celom politycznym, m.in. związanym z polepszeniem wizerunku społecznego integracji europejskiej¹¹. Do tego dochodzą zastrzeżenia dotyczące możliwości pełnego wykorzystania środków polityki spójności przez nowe kraje członkowskie. Przytoczone argumenty są najczęściej wykorzystywane przez polityków oczekujących ograniczenia budżetu i zakresu oddziaływania polityki spójności. Znacznie rzadziej niestety służą próbom jej reformy.

Według *Piątego sprawozdania w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej* w ostatnich latach konwergencja w europejskich regionach utrzymywała się na wysokim poziomie, co doprowadziło do znacznego zmniejszenia różnic w wielkości PKB na mieszkańca, zatrudnieniu i we wskaźnikach bezrobocia. Tendencja ta wynika w dużej mierze z poprawy sytuacji w biedniejszych regionach¹². Pomimo tego PKB w regionach najslabiej rozwijających się (tzw. celu konwergencji) wciąż jest niski, wynosi bowiem zaledwie 58% średniej UE, podczas gdy np. wskaźnik ten w regionach – w okresie przejściowym – coraz bardziej zbliża się do tej średniej. W porównaniu do regionów objętych celem konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (KRiZ), gdzie wskaźnik zatrudnienia wynosi 68%, w regionach konwergencji jest on niski, wynosi bowiem tylko 58%.

W regionach konwergencji wydajność równa jest najwyżej jej połowie uzyskiwanej w regionach KRiZ, a zatrudnienie w nich spadło, choć w pozostałych dwóch kategoriach regionów wzrosło. Przemysł odgrywa w regionach konwergencji większą rolę niż na innych obszarach i to właśnie w nim zanotowano najwyższą stopę wzrostu wartości dodanej brutto. Tworzy to warunki dla rosnącej specjalizacji przemysłowej w tej grupie regionów, która może być w dłuższej perspektywie niebezpieczna, biorąc pod uwagę tendencje spadkowe

¹⁰ *Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące działań finansowanych z szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2006, wraz z odpowiedziami Komisji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 259, Tom 50, 31 października 2007.

¹¹ Na przykład: J. Bachtler, G. Gorzelak: *Reforming EU Cohesion Policy: A Reappraisal of the Performance of the Structural Funds*, „Policy Studies”, 2007, vol. 28, nr 4, s. 309–326.

¹² *Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*, s. 9.

w kilku sektorach przemysłu na poziomie UE. Niemniej jednak wydajność w przemyśle nadal równa jest zaledwie jednej trzeciej wydajności w regionach KRiZ. Znaczenie rolnictwa w regionach konwergencji nadal jest duże, odpowiada ono bowiem za ponad 15% miejsc pracy – pięć razy więcej niż w regionach KRiZ.

Komisja wyszczególnia trzy główne sektory wzrostu: (1) usługi finansowe i usługi dla przedsiębiorców, (2) handel, transport i komunikacja oraz (3) budownictwo. W regionach konwergencji trzy sektory wzrostu mają pomniejsze znaczenie, odpowiadają one bowiem za zaledwie 40% miejsc pracy, podczas gdy w innych regionach wskaźnik ten wynosi 50%. Szczególnie niski jest udział usług finansowych i usług dla przedsiębiorców. Stopa wzrostu w budownictwie w tych regionach jest natomiast zbliżona do średnich UE, co nie dziwi biorąc pod uwagę infrastrukturalne ukierunkowanie polityki spójności na tych obszarach. Tymczasem w regionach KRiZ największy wzrost zatrudnienia i wartości dodanej brutto odnotowano w sektorze usług finansowych i usług dla przedsiębiorców, co wskazuje na rosnącą specjalizację.

Wydatki na badania i rozwój w stosunku do PKB są trzykrotnie wyższe w regionach objętych celem konkurencyjność regionalna i zatrudnienie niż w regionach konwergencji. Jak wcześniej wspomniałem, badania Komisji ujawniają stosunkowo silną tendencję rosnącej specjalizacji produkcji przemysłowej. W obrębie tego sektora udział w zatrudnieniu sektora produktów o średnim lub wysokim poziomie zaawansowania technologii – stanowiącego najsilniejszy atut Europy w zakresie konkurencji – wynosi zaledwie 24% w regionach konwergencji w porównaniu do prawie 40% w regionach KRiZ. Od roku 2000 w regionach konwergencji różnicę tę udało się zmniejszyć o zaledwie 1 punkt procentowy. Udział wytwarzanej wartości dodanej brutto w sektorze produktów o średnim lub wysokim poziomie zaawansowania technologii nadal jest niewielki. Odnosi się to szczególnie do Rumunii, Bułgarii, państw bałtyckich, Grecji i Portugalii. Z tego powodu oraz ze względu na niską wydajność w tym sektorze pozycja tych krajów wobec rosnącej konkurencji światowej może być osłabiona. Może to świadczyć o tym, że produkcja przemysłowa w regionach konwergencji opiera się głównie na wykorzystaniu stosunkowo tanich zasobów pracy, a nie na działalności innowacyjnej. Biorąc to pod uwagę, Komisja powinna zintensyfikować działania zwiększające badania rozwojowe w regionach konwergencji, zwłaszcza mające wprowadzić nowe technologie do produkcji przemysłowej.

Warto zauważyć w tym kontekście, że dzięki wysokiej wydajności w trzech sektorach wzrostu oraz w sektorze produktów o średnim lub wysokim poziomie zaawansowania technologii regiony w okresie przejściowym szybko doganiają rejony KRiZ. W rezultacie struktura gospodarcza regionów w okresie przejściowym coraz bardziej upodabnia się do struktury gospodarczej re-

gionów KRiZ¹³. Przykład ten pokazuje, że skupienie się na działaniach innowacyjnych jest kluczem do skutecznej konwergencji i zapewnienia słabszym terenom długotrwałych procesów wzrostu. Jest również możliwa w sytuacji słabszych gospodarczo regionów, choć wymaga odpowiedniej strategii władz publicznych prowadzonej w wieloletnim horyzoncie czasowym.

Także inne wskaźniki, dotyczące możliwości rozwoju innowacyjnej gospodarki, zwłaszcza w odniesieniu do zasobów ludzkich, są niekorzystne dla regionów słabiej rozwijających się. Udział osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 25–64 lat jest o wiele niższy w regionach konwergencji niż na obszarach KRiZ, wynosi bowiem odpowiednio 17% i 25%. Całkowity udział zasobów ludzkich w nauce i technice w regionach konwergencji w roku 2006 był nadal o 10 punktów procentowych niższy niż w regionach KRiZ¹⁴. Liczba pracowników sektora wiedzy jest zazwyczaj szczególnie wysoka w regionach stołecznych i innych aglomeracjach, w których mieszczą się siedziby dużych przedsiębiorstw i gdzie dostępne są usługi specjalistyczne. W Portugalii, Hiszpanii, Grecji oraz Bułgarii nawet w obszarach stołecznych liczba ta jest niska. Komisja uznaje w konkluzjach *Piątego sprawozdania w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*, że regiony konwergencji powinny dążyć do podniesienia poziomu wykształcenia osób czynnych zawodowo, ponieważ rozwój działalności o wyższej wartości dodanej wymaga lepiej wykształconych pracowników.

Komisja Europejska zauważa natomiast, że konkurencja w innowacjach ma coraz częściej charakter globalny, co oznacza jej zdaniem, że UE musi być konkurencyjna w skali światowej. Przedstawia również międzynarodowe dane porównawcze: regiony KRiZ wydają 2,1% swego PKB na badania rozwojowe (B+R), ale na ten sam cel Stany Zjednoczone wydają 2,5%. Również część PKB, jaką przeznaczają na B+R stany reprezentujące 10% ludności USA, jest o jedną czwartą wyższa od tej w odpowiadających im regionach UE. Świadczy to o dążeniu Komisji do silniejszego wspierania rozwoju badań i tworzenia podstaw innowacyjnej gospodarki w regionach najwyżej rozwijających się, a także wykorzystywania do tego celu instrumentów polityki spójności. W podsumowaniu *Piątego sprawozdania* dobitnie wyraża swoje stanowisko w tej sprawie: *Wysoki poziom wydajności w regionach KRiZ wzmacnia pozycję tych regionów nie tylko na poziomie europejskim, ale również światowym. Owa wysoka wydajność wynika po części z intensywnych inwestycji w badania i rozwój, które w tych regionach są o wiele większe niż w regionach konwergencji. Aby jednak zachować swą silną pozycję na arenie światowej, regiony te muszą być w stanie stawić czoło światowym konkurentom, których inwestycje w B+R i szkolnictwo wyższe są jeszcze większe. W pełni uwydatnia*

¹³ *Ibidem*, s. 12.

¹⁴ Według wskaźnika *HRST core*.

to korzyści, jakie płyną z coraz wyraźniejszego ukierunkowywania polityki spójności w KRiZ na inwestycjach w innowacje i w kapitał ludzki.¹⁵

Cel główny i zakres polityki spójności

Według informacji przedstawionej w *Piątym sprawozdaniu w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej* w trakcie debaty europejskiej zgodzono się z tym, że głównym celem polityki spójności jest zmniejszenie gospodarczych i społecznych różnic w poziomie rozwoju europejskich regionów. Dlatego też powinna ona nadal skupiać się na pomocy słabiej rozwiniętym regionom¹⁶. Nie zakwestionowano m.in. istniejących mechanizmów wsparcia regionów o specyficznych uwarunkowaniach terytorialnych, np. regionów najbardziej oddalonych¹⁷ lub słabo zaludnionych. Takie podejście ukierunkowane na specyficznie wyodrębnione kategorie przestrzenne jest zgodne z konkluzjami obecnej fazy debaty nad spójnością terytorialną.

Jednocześnie większość podmiotów biorących udział w dyskusji europejskiej – w tym również Parlament Europejski – skłania się ku temu, by polityka spójności objęła całość terytorium UE. Twierdzą oni bowiem, że nie stanowi ona wyłącznie prostego mechanizmu solidarności, ale też służy stymulowaniu wewnętrznego potencjału rozwojowego¹⁸. W ten sposób zasada endogenicznego rozwoju¹⁹, która zyskuje coraz większe znaczenie w dyskusji o przyszłości polityki spójności, coraz bardziej uzasadnia potrzebę wspierania wewnętrznych czynników wzrostu we wszystkich regionach, a także pomocy w usuwaniu barier rozwojowych na obszarach znajdujących się w najlepiej rozwijających się krajach UE.

Takie podejście utrzymuje pewną dwoistość polityki spójności. Choć w odniesieniu do traktatów europejskich ma ona na celu głównie pomoc w pobudzeniu rozwoju najsłabszych regionów (lub mających specyficzne bariery rozwojowe, np. wynikające z uwarunkowań geograficznych), to faktycznie

¹⁵ *Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*, s. 13.

¹⁶ *Ibidem*, s. 5.

¹⁷ *Ibidem*, s. 7.

¹⁸ *Ibidem*, s. 5.

¹⁹ Koncepcji teoretyczna dotycząca rozwoju regionalnego, opierającego się przede wszystkim na czynnikach wewnątrzregionalnych. Zwolennicy tego podejścia uznają, że zainicjowanie takich procesów pozwala na trwały, samodzielny i długookresowy rozwój. Por. G. Myrdal: *Economic theory and underdeveloped regions*, Duckworth, London 1957; N. Kaldor: *Causes of the slow rate of growth in the United Kingdom*, Cambridge University Press, Cambridge 1966; G. Grossman, E. Helpman: *Innovation and growth in the global economy*, MIT Press, Cambridge 1991; J. Temple: *The New Growth Evidence*, „Journal of Economic Literature”, 1999, vol. 37, no. 1, s. 112–156. W polskiej literaturze do założeń endogenicznych odnosi się m.in.: A. Olechnicka: *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Wyd. Scholar, Warszawa 2004.

jest również kierowana do innych, lepiej rozwijających się obszarów zjednoczonej Europy. Podobnie jest w przypadku działań merytorycznych. Obok wspierających wyrównywanie szans rozwojowych i rozwiązywanie trudności ekonomiczno-społecznych, znajdują się także związane z wyzwaniem konkurencyjności w wymiarze międzynarodowym.

Jakie priorytety?

Komisja Europejska coraz częściej lansuje cztery nowe wyzwania merytoryczne polityki spójności. Wywołują one potrzebę wzbogacenia dotychczasowych priorytetów w celu bardziej adekwatnego odpowiadania na wyzwania przyszłości. Należą do nich: (1) globalizacja, (2) zmiany demograficzne i napięcia społeczne, (3) zmiany klimatyczne oraz (4) rosnące ceny energii. Jednocześnie wskazuje na trzy dotychczasowe obszary polityki spójności, które nadal mają podstawowe znaczenie dla planowania priorytetów w nowym okresie budżetowym tej polityki (choć powinny być uzupełnione o działania związane z odpowiedzią na nowe wyzwania).

1. Rozwój konkurencyjności: chodzi zwłaszcza o pobudzanie takiego kierunku rozwoju, który przyczyni się do sprostania globalnej rywalizacji ekonomicznej, zwłaszcza w segmencie wysoko technicznej gospodarki. W dyskusji europejskiej²⁰ za najistotniejsze uznano następujące dziedziny, na których powinny skupiać się inwestycje: badania, innowacje i podnoszenie kwalifikacji w celu promowania gospodarki opartej na wiedzy, rozwój kapitału ludzkiego przez kształcenie i szkolenie, zdolności dostosowawcze, wspieranie podmiotów gospodarczych (szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw), zwiększanie możliwości instytucjonalnych oraz rozwijanie kultury przedsiębiorczości.
2. Rozwój społeczny, w tym tzw. gospodarki społecznej lub działań w sferze społecznej, które są niezbędnym wsparciem pobudzenia rozwoju regionalnego i lokalnego. Podstawą działań na rzecz wzrostu zatrudnienia, wzmocnienia spójności społecznej oraz ograniczenia ryzyka ubóstwa jest prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy. Znaczna liczba uczestników konsultacji europejskich uważa, że polityka spójności powinna przyczyniać się do wzmacniania społecznego wymiaru Europy poprzez poprawianie perspektyw zatrudnienia dla najsłabszych grup, takich jak młodzież, osoby starsze, niepełnosprawni, imigranci i mniejszości. Jest to próba wykorzy-

²⁰ Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej, s. 6.

stania polityki spójności do budowania Europejskiego Modelu Społecznego²¹. W jego ramach siły wolnorynkowe są regulowane i tonowane przez interwencję władz publicznych, a obok celów rozwoju gospodarczego stawia się równie istotne cele rozwoju społecznego, poszanowania środowiska przyrodniczego i różnorodności kulturowej, a także dążenie do poprawy jakości życia mieszkańców jednoczącej się Europy.

3. Trzecim zagadnieniem przekrojowym jest zrównoważony rozwój. Według wielu opinii²² polityka spójności powinna bardziej skupić się na realizacji celu agendy z Göteborga. Powinna w szczególności przyczynić się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych poprzez działania w zakresie łagodzenia zmian klimatycznych, mające poprawić efektywność energetyczną i promować rozwój energii odnawialnych.

Jakie zmiany w zarządzaniu?

Bardzo istotnym aspektem konsultacji publicznej były kwestie dotyczące zarządzania polityką spójności. Dość powszechnie akcentowana jest potrzeba większej decentralizacji, w tym również w kontekście zwiększenia znaczenia specyficznych kategorii terytorialnych, np. roli metropolii i miast, regionów o specyficznych uwarunkowaniach geograficznych itp. *Spójność terytorialna postrzegana jest, szczególnie przez podmioty regionalne i lokalne, jako droga do zwiększenia roli władz regionalnych i lokalnych oraz innych podmiotów we wdrażaniu polityki spójności. W wielu opiniach zwrócono szczególną uwagę na rolę obszarów miejskich i na współzależność między nimi a obszarami wiejskimi jako istotne aspekty spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*²³.

Istotne znaczenie dla polityki spójności ma podejście długofalowe i strategiczne do rozwiązywania barier rozwojowych i pokonywania trudności strukturalnych. W wielu opiniach wyrażono zaniepokojenie nowo ustanowioną zasadą „jeden program – jeden fundusz”, która może zakłócić wdrażanie tej polityki. Tak jak przy innych tego typu konsultacjach publicznych wzywano Komisję do uproszczenia obowiązujących procedur, przynajmniej w odniesieniu do małych programów.

W *Piątym sprawozdaniu w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej* zwrócono uwagę na potrzebę koordynacji działań między Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego, Europejskim Funduszem Społecznym i Funduszem Spójności. Kilkakrotnie pojawiła się propozycja połączenia ich w jeden fundusz w celu uzyskania większej spójności w roz-

²¹ Szerzej: T.G. Grosse: *Europa na rozdrożu*, rozdz. 6 i 7.

²² *Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*, s. 6–7.

²³ *Ibidem*, s. 7.

woju strategicznym. Wskazywano także na konieczność koordynacji między polityką spójności, innymi politykami wspólnotowymi i politykami krajowymi. Wiele osób stwierdziło, że polityki sektorowe Wspólnoty powinny w większym stopniu uwzględniać aspekty regionalne. Co więcej, wiele zainteresowanych stron uznało za istotne rozwijanie zintegrowanego podejścia, w szczególności między polityką spójności i rozwojem obszarów wiejskich.

Główne pytania na przyszłość

Podsumowując dotychczasowe refleksje, pragnę zwrócić uwagę na najważniejsze w mojej ocenie dylematy dotyczące przyszłości polityki spójności, które pojawiają się w dyskusjach europejskich. Są one związane z kilkoma wiodącymi pytaniami, na które próbuję znaleźć odpowiedź w niniejszej pracy:

- (1) Czy budżet polityki spójności powinien być zmniejszany, a także czy należy wprowadzać działania marginalizujące znaczenie tej polityki na przykład poprzez jej częściową renacjonalizację?
- (2) Jaki powinien być obszar oddziaływania polityki spójności: wszystkie kraje czy tylko te najbiedniejsze? Czy należy w większym stopniu pomoc strukturalną kierować do obszarów wyłanianych ze względu na ich specyficzne problemy rozwojowe?
- (3) Czy polityka spójności powinna nadal być nastawiona na wyrównywanie różnic gospodarczych i społecznych, czy też powinna w większym stopniu „kultywować” różnice, szukając w nich szans rozwojowych? Traktatowe podejście do spójności w UE zakłada dążenie do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów i ograniczania zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych (art. 159)²⁴. Tymczasem nowy paradygmat Komisji Europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych służy promowaniu różnorodności regionalnej jako zalety, a nie wady przestrzeni europejskiej²⁵.
- (4) Wspomniany powyżej dylemat programowy jest związany z rosnącym znaczeniem zasady rozwoju endogenicznego w europejskiej polityce spójności. Dlatego interesujące jest to, jak nowa polityka spójności podchodzi do tej zasady. Czy zachęca do wykorzystania dotychczasowych zasobów regio-

²⁴ Por. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, tekst ujednolicony, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 213.

²⁵ Komunikat Komisji: *Regiony najbardziej oddalone atutem Europy*, KOM(2008) 642 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 17.10.2008, s. 2.

nalnych czy też ma ambicje do budowania nowych zasobów regionalnych, w tym również takich, które umożliwiają rozwój innowacyjnej gospodarki w słabiej rozwijających się regionach oddalonych od centrów europejskich lub krajowych?²⁶

- (5) Z pytania dotyczącego paradygmatu rozwojowego dla polityki unijnej wynikają kolejne kwestie badawcze. Jakie powinno być ukierunkowanie merytoryczne polityki spójności? Czy należy ją ograniczyć wyłącznie do działań infrastrukturalnych i rozwoju społecznego (m.in. związanego z przeciwdziałaniem bezrobociu)? A może należy dalej zwiększać znaczenie celów powiązanych ze strategią lizbońską, zwłaszcza wspierających rozwój innowacyjnej gospodarki? Czy należy włączać nowe cele, na przykład związane z przeciwdziałaniem skutkom zmian klimatycznych oraz pozwalających na łatwiejszą asymilację emigrantów? Czy polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna być w dalszym ciągu wyłączona poza politykę spójności?
- (6) Jaki powinien być sposób zarządzania polityką spójności? Dyskusja na temat spójności terytorialnej zwiększa możliwości lepszego dopasowania polityk europejskich do lokalnych i regionalnych uwarunkowań przestrzennych. Jest to związane z dążeniem do integracji europejskich polityk sektorowych z politykami terytorialnymi (w tym zwłaszcza polityką spójności UE)²⁷, a także specyficznymi cechami geograficznymi regionów lub innych struktur przestrzennych. Tego typu tendencje mogą zwiększyć adekwatność programową polityk unijnych do miejscowych uwarunkowań, ale mogą także wzmocnić kategoryzację regionalną w polityce spójności i zbyt sztywne różnicowanie instrumentów wsparcia tej polityki. Tego typu podziały mogą utrudnić słabiej rozwijającym się regionom budowanie nowych zasobów rozwoju endogenicznego.
- Kolejne pytanie z zakresu zarządzania dotyczy możliwości decentralizacji nowej polityki spójności. Czy należy zwiększać decentralizację (do państw członkowskich lub do regionów), czy też wzmocnić rolę Komisji Europejskiej i innych instytucji wspólnotowych? W tym kontekście szczególnie interesujący jest sposób interpretacji nośnego postulatu, pojawiającego się w debacie europejskiej, a dotyczącego zwiększenia zarządzania wielopoziomowego polityką spójności (*multilevel governance*).

²⁶ Por. rozróżnienie między strategią unowocześnienia zastanego potencjału endogenicznego oraz strategią budowania nowych zasobów dla rozwoju regionalnego, w: T.G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

²⁷ Por. omówienie rosnącego znaczenia zintegrowanego podejścia w dyskusji na temat polityki spójności UE: T.G. Grosse, A. Gałek (red.): *Zintegrowane podejście do rozwoju. Rola polityki spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

- (7) Kolejnym zagadnieniem z tym związanym jest kwestia rosnącego znaczenia innych, niż regiony, obszarów i form organizacji przestrzennej, co jest widoczne szczególnie w dyskusji na temat spójności terytorialnej. Chodzi więc o to, jaka powinna być rola regionów samorządowych w organizacji polityki spójności, a także jaki udział struktur ponadregionalnych lub subregionalnych, zwłaszcza takich, które nie są klasyfikowane jako regiony NUTS2.

2. Czy polityka spójności może być bardziej innowacyjna?

Wprowadzenie

Celem niniejszego rozdziału jest analiza dokumentów europejskich dotyczących powiązania strategii lizbońskiej z polityką spójności²⁸, a także komplementarności z nią innych działań innowacyjnych UE (m.in. programów ramowych). Chodzi o przedstawienie najważniejszych wniosków diagnostycznych, pojawiających się w dokumentach europejskich, a także głównych trendów politycznych i propozycji merytorycznych, dotyczących przyszłości polityki spójności.

Ogólna ocena innowacyjności w Europie

Zbudowanie innowacyjnej gospodarki w Europie, a zwłaszcza dogonienie pod tym względem Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Japonii, jest sztandarowym celem strategii lizbońskiej. Ostatni siódmy raport na temat europejskiej innowacyjności²⁹, opublikowany przez Komisję Europejską w lutym 2008 roku jest w tym kontekście bardzo ciekawą lekturą. Autorzy dokumentu wskazują na procesy konwergencji innowacyjności wewnątrz Europy, a także zbliżanie się niektórych wskaźników innowacji między Europą a USA i Japonią. Ma to być jednym z głównych dowodów na korzystny wpływ dotychczasowych działań politycznych, podejmowanych w ramach odnowionej strategii lizbońskiej (2005). Jednak warto pamiętać, że w porównaniu do roku 2000, kiedy to ogłoszono strategię lizbońską, wydatki na prace badawcze w Unii spadły z poziomu blisko 2% PKB do 1,85% w roku 2006. Wiele krajów – w tym m.in. Wielka Brytania, Niemcy, Francja i Holandia – zredukowały swoje wsparcie dla tych działań. Ponadto, w dalszym ciągu istnieją dość głębokie

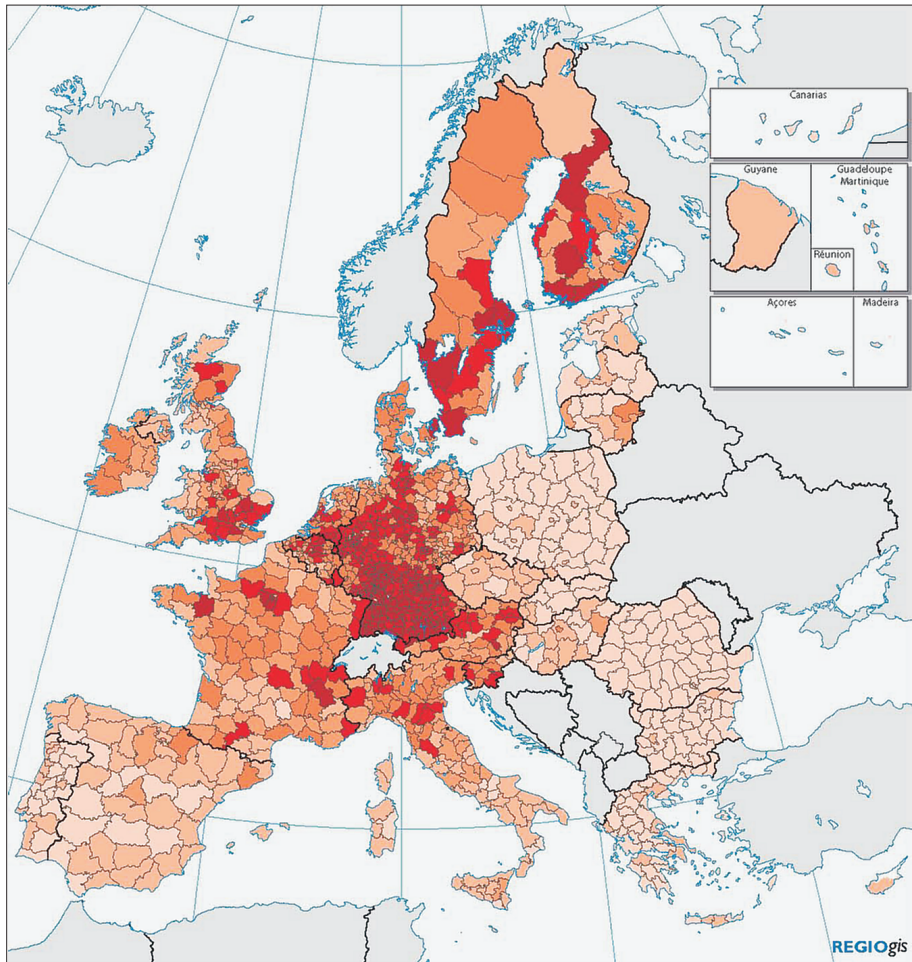
²⁸ Por. T.G. Grosse: „Odnowiona strategia lizbońska a polityka spójności: ocena rezultatów współpracy i perspektywy rozwoju”, artykuł na konferencję „Kreatywna i innowacyjna Europa wobec wyzwań XXI wieku”, Kraków, 5–6 czerwca 2008; T.G. Grosse: *Czy polityka spójności Unii Europejskiej będzie po roku 2013 bardziej innowacyjna?*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

²⁹ *European Innovation Scoreboard 2007, Comparative Analysis of Innovation Performance*, Pro Inno Europe, Inno Metrics, February 2008.

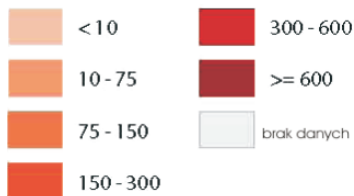
zróznicowania między poszczególnymi obszarami Unii w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki. W siódmym raporcie na temat europejskiej innowacyjności wskazano na utrzymywanie się dość stabilnej i długoletniej różnicy między czterema grupami państw: (1) liderami innowacji, (2) następcami w zakresie innowacji (*followers*), (3) średnimi innowatorami (*moderate innovators*) oraz (4) krajami doganiającymi (*catching up*). Polska należy do ostatniej grupy. Zarówno wewnętrzna spójność wskaźników wewnątrz tych grup, jak również bardzo niewielkie zmiany przynależności państw między tymi grupami wskazują na dość wolne procesy zbieżności w zakresie innowacyjności. Obrazują to predykcje możliwych trendów konwergencji. Szanse zrównania przepaści między pierwszą grupą, liderów, a czwartą – krajów doganiających, wynoszą w przybliżeniu około 100 lat. W przypadku Polski możliwości osiągnięcia średniej europejskiej w zakresie innowacyjności przewiduje się najwcześniej po 18 latach. Największe szanse na zrównanie się ze średnią europejską spośród nowych państw członkowskich mają: Estonia (9 lat), Czechy i Litwa (10).

Oznacza to, że występujący trend konwergencji jest generalnie bardzo wolny i w zasadzie dotyczy tylko niektórych krajów, przede wszystkim z grupy średnich innowatorów. Co najważniejsze: statystyki wskazują na utrzymywanie się silnych dysproporcji w zakresie innowacyjności między krajami północno-zachodniej części kontynentu (głównie kraje skandynawskie, UK, Niemcy) a państwami południowo-wschodniej jego części (co obejmuje zwłaszcza nowych członków i tzw. kraje kohezyjne spośród starych członków Unii: Hiszpanię, Portugalię i Grecję). Warto zauważyć, że według wielu specjalistów³⁰, w Unii istnieje bardzo wyraźny i utrzymujący się od dłuższego czasu podział między państwami z północno-zachodniej a znajdującymi się w południowej i wschodniej części kontynentu w zakresie innowacyjnej gospodarki i skali inwestycji w badania rozwojowe (ilustracją mogą być m.in. różnice liczby patentów między tymi obszarami, por. mapa 1). Podział ten ma również odniesienie do kryterium wydajności pracy. Takie wyniki wskazują na konieczność radykalnego zintensyfikowania działań polityk publicznych, zwłaszcza w krajach trwałego dystansu rozwoju innowacyjności. Oznacza to potrzebę wzmocnienia zarówno polityk krajowych, jak również unijnych – mających wspierać innowacyjność w tych państwach.

³⁰ P.C. Padoan, F. Mariani: *Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy*, „Journal of Common Market Studies”, 2006, vol. 44, nr 1, s. 77–112; S. Borrás: *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2003, s. 61; H. Prange, R. Kaiser: *Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination*, „Journal of Public Policy”, 2005, vol. 25, nr 2, s. 241–263; R. Cappellin: *International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion, and enlargement*, „International Social Science Journal”, 2004, nr 180, s. 207–225.

Mapa 1. Autorzy patentów według standardu EPO, średnia w latach 2004–2005³¹

Wskaźnik na milion mieszkańców



³¹ Na podstawie: Commission Staff Working Document: *Accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616 final, Brussels 6.10.2008, s. 15.

Obliczenia, przedstawione w siódmym raporcie na temat europejskiej innowacyjności, wskazują, że główną przyczyną dysproporcji rozwoju innowacyjności w Europie są dwa czynniki: różnice w zakresie kapitału społecznego oraz trudności przepływu innowacji z krajów (i regionów) wysoko rozwiniętych do tych słabszych³². Jest to związane zarówno ze słabą siecią kooperacyjną między tymi obszarami, a także niechęcią wielu podmiotów komercyjnych (i w mniejszym stopniu publicznych) do przekazywania kosztownych innowacji technologicznych, które zapewniają przewagę konkurencyjne w działalności gospodarczej. Warto w tym miejscu wskazać, że na problemy dotyczące transferu wiedzy między regionami oraz między instytucjami naukowymi i przedsiębiorstwami wskazują także inne raporty³³.

Konsekwencją omawianych wyników powinno być zintensyfikowanie trzech typów działań. Po pierwsze, należałoby wzmocnić wspieranie rozwoju kapitału społecznego w słabiej rozwijających się regionach i krajach UE. Po drugie, wzmocnić działania zapewniające większy przepływ innowacji z krajów i regionów wyżej rozwiniętych do słabiej rozwijających się. Po trzecie, należałoby wzmocnić sieciowe powiązania między sektorem badawczym a produkcyjnym, w tym zachęty prawne, inwestycyjne i podatkowe, które będą wspierały takie powiązania.

W ostatnich latach zwiększyła się rozpiętość między Europą a Stanami Zjednoczonymi, mierzona poziomem wydajności pracy. Jest to związane ze spadkiem inwestycji w przeliczeniu na pracownika w krajach starej Unii, a także przyłączeniem nowych państw członkowskich, które mają bardzo niski poziom inwestycji badawczo-rozwojowych. Problem wydajności jest w opinii ekonomistów³⁴ związany ze słabym generowaniem w Europie nowych miejsc pracy (we wszystkich segmentach europejskiej gospodarki) oraz stosunkowo niskim poziomem inwestycji technologicznych. Jest to bodaj największy problem unijnej gospodarki, który utrzymuje się przynajmniej od końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Wydatki na innowacyjną gospodarkę mierzone współczynnikiem finansowania badań rozwojowych, choć systematycznie rosną, są jednak wyraźnie mniejsze w Europie aniżeli w obu wyżej wymienionych krajach pozaeuropejskich (w Unii: 1,9% PKB w 2004 roku, w USA: 2,59, w Japonii: 3,15). Dysproporcje wydatków rozwojowych pogłębiają problemy jakości badań nad nowymi technologiami na starym kontynencie.

³² *European Innovation Scoreboard 2007*, s. 4.

³³ *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013, Synthesis Report*, Technopolis, ISMERI Europa, Merit, Logoteci, Lacave, Allemand & Associates Consultants, October 2006, s. iv-v.

³⁴ M.N. Baily, J.F. Kierkegaard: *Transforming the European Economy*, Institute for International Economics, Washington 2004, s. 118.

Według ekspertów³⁵ w Europie dominuje innowacyjność naśladowcza, a nie oryginalna. Choć powoli następuje konwergencja między wskaźnikami innowacyjności europejskimi a USA i Japonią, to ostatnie wyniki siódmego raportu o europejskiej innowacyjności wskazują na pogłębianie luki między Ameryką a zjednoczoną Europą w zakresie publicznych nakładów na badania rozwojowe (*sic!*) oraz eksporcie towarów opierających się na wysokich technologiach³⁶. Takie wyniki sugerują potrzebę wzmocnienia publicznych inwestycji w rozwój nowoczesnych technologii i badań rozwojowych w Europie, także z budżetu UE.

Ciekawym wynikiem jest porównanie między wskaźnikami innowacji technologicznej (związanej z tworzeniem nowych technologii, działaniami R&D itp.) a innowacji niepowiązanej z badaniami rozwojowymi (a więc dotyczącymi innowacji organizacyjnych, marketingowych lub adaptowaniem zewnętrznych – starszych technologii). Generalny trend tych wyników jest następujący: kraje o wysokim poziomie innowacji technologicznej mają stosunkowo niski poziom innowacji nietechnologicznej³⁷. Oznacza to, że najwyższy poziom innowacji nietechnologicznych występuje w nowych krajach członkowskich i tych państwach piętnastki, które określane są mianem kohezyjnych. Taki wynik nie budzi zdziwienia. Kraje o niskim potencjale badawczo-rozwojowym kierują działania inwestycyjne głównie w stronę innowacji nietechnologicznych i zajmują się aplikacją zagranicznych patentów i rozwiązań innowacyjnych. W tym kontekście należy zauważyć, że często w dokumentach europejskich pojawiają się propozycje zwiększenia zakresu inwestycji (zwłaszcza w państwach i regionach słabiej rozwijających się) w zakresie innowacji nietechnologicznej. Postulowane jest również wprowadzenie szerszej gamy wskaźników innowacyjności do wszelkich pomiarów polityk europejskich, w tym zwłaszcza w zakresie mierzenia wyników realizacji celów strategii lizbońskiej.

Efektywność realizacji strategii lizbońskiej

Strategia lizbońska została przyjęta podczas szczytu Unii Europejskiej pod koniec marca 2000 roku. Została ukierunkowana na realizowanie celów rozwoju gospodarczego, zwłaszcza związanego z poprawą konkurencyjności, dalszą liberalizacją niektórych segmentów wspólnego rynku, szerszego wprowadzenia nowoczesnych technologii do działalności gospodarczej itd. Jedno-

³⁵ D. Acemoglu, P. Aghion, F. Zilibotti: *Distance to Frontier, Selection and Economic Growth*, „Journal of the European Economic Association”, 2006 vol. 4, nr 1, s. 37–74.

³⁶ *European Innovation Scoreboard 2007*, s. 15–19.

³⁷ *Ibidem*, s. 28.

cześciej w omawianej strategii znalazły się priorytety związane z rozwojem społecznym i edukacją, w tym przeciwdziałaniem bezrobociu i marginalizacji społecznej, a także dotyczące poprawy stanu środowiska naturalnego itp. W ten sposób strategia lizbońska łączy zadania poprawy konkurencyjności ekonomicznej z celami społecznymi i zrównoważonym rozwojem gospodarczym.

Najważniejszym problemem strategii lizbońskiej było to, że jej priorytety zostały określone bardzo szeroko. Wielu ekspertów wskazuje, że były one rozproszone na zbyt wiele różnych, niekiedy wzajemnie sprzecznych ze sobą celów³⁸. Niesie to za sobą dwie poważne konsekwencje. Po pierwsze, strategia w zbyt małym stopniu jest skoncentrowana na budowaniu nowoczesnej, opierającej się na wiedzy gospodarki w Europie. Po drugie, stosunkowo szeroko traktuje ona działania innowacyjne, obejmując zarówno te związane z rozwojem technologicznym i badaniami rozwojowymi, jak również szeroką gamę innowacji nietechnologicznych (organizacyjnych, marketingowych, aplikacyjnych itp.). Warto zwrócić uwagę, że cele strategii obejmują nie tylko wspieranie zatrudnienia, w tym zwiększanie elastyczności rynku pracy, ale również inwestycje zwiększające ochronę przyrody i transportowe, w tym zwłaszcza budowę transeuropejskich linii komunikacyjnych. Wspomniane priorytety nie zawsze mają związek z działaniami innowacyjnymi, choć Komisja stara się zwiększać poziom innowacyjności m.in. w zakresie rozwoju technologii ekologicznych lub działań edukacyjnych³⁹. W niektórych przypadkach etykieta wydatków zgodnych z celami strategii lizbońskiej służy jednak bardziej celom propagandowym aniżeli autentycznemu budowaniu nowoczesnej gospodarki w Europie, konkurencyjnej wobec USA i Japonii.

Innym problemem strategii lizbońskiej było to, że została oparta na nieskutecznym mechanizmie zarządzania, przez co była nieefektywnie wdrażana. Jej podstawą była tzw. otwarta metoda koordynacji, co oznaczało przygotowanie przez Komisję Europejską wytycznych programowych, które następnie były szczegółowo programowane w ramach narodowych planów reform i implementowane przez państwa członkowskie. Główny ciężar wyboru działań

³⁸ Por. T.G. Grosse: *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, 2005, nr 34. Także: *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels 2004; A. Dierx, F. Ilzkovitz: *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy*, w: S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru (red.): *Competitiveness and Growth in Europe*, INFER Advances in Economic Research Vol. 1, Edward Elgar, Cheltenham 2006, s. 15–46.

³⁹ Por. *Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia przez państwa członkowskie i regiony za pośrednictwem polityki spójności UE w latach 2007–2013*. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 798 wersja ostateczna, Bruksela 11.12.2007.

merytorycznych, a także ich wdrażania spoczywał więc na krajach członkowskich, a Komisja miała do dyspozycji jedynie miękkie (niewiążące prawnie) instrumenty ogólnego wytyczania kierunków programowych i monitorowania postępów ich realizowania przez poszczególnych członków.

Niski poziom efektywności realizowania strategii lizbońskiej wywołał szeroką krytykę i doprowadził do rewizji strategii i opracowania jej nowej wersji: strategii wzrostu i zatrudnienia (2005)⁴⁰. Została ona skoncentrowana głównie na promowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a spośród rozlicznych celów cząstkowych w roku 2006 wybrano cztery główne priorytety. Są to: (1) rozwój zasobów ludzkich, modernizacja rynków pracy i wzrost zatrudnienia, (2) rozwój przedsiębiorczości, poprawa otoczenia dla prowadzenia biznesu, w tym deregulacja i likwidacja obciążeń biurokratycznych, (3) rozwój wiedzy, innowacji i badań naukowych, (4) poprawa sytuacji na rynku energii i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym.

W roku 2007 skończył się trzyletni okres obowiązywania odnowionej strategii lizbońskiej, a w roku 2008 zaczyna kolejna trzyletnia tura jej realizowania (2008–2010). Na szczycie wiosennym Rady UE w roku 2008 zostały przedstawione propozycje korekty podejmowanych działań lizbońskich. W związku z tym pojawiło się szereg raportów przygotowywanych m.in. na zlecenie Komisji Europejskiej, które analizują skuteczność funkcjonowania zreformowanej w roku 2005 strategii.

Komisja Europejska dowodzi efektywności strategii, zwłaszcza w wymiarze poprawy zatrudnienia⁴¹. Począwszy od roku 2005 w Europie powstało około 6,5 mln nowych miejsc pracy. Warto jednak pamiętać, że stopa zatrudnienia mierzona wśród osób w wieku produkcyjnym wzrosła w roku 2006 do 64% (w 27 państwach Unii), w porównaniu do około 63% w roku 2004. Statystycznie jest to więc dość niewielki wzrost. W dalszym ciągu daleki od zakładanego celu 70% przyjętego dla roku 2010. Biorąc pod uwagę obecne trudności gospodarcze w gospodarce światowej należy być sceptycznym, czy taki wskaźnik jest możliwy do osiągnięcia w zakładanym czasie. Ekspertki Komisji Europejskiej dowodzą również wzrostu produktywności gospodarki europejskiej w ostatnim czasie (mierzonej wskaźnikiem *total factor productivity*)⁴². Jest to istotna zmiana w stosunku do wcześniejszych trendów. Od połowy lat dziewięćdziesiątych do połowy obecnej dekady obserwowano wyraźny spadek produktywności w Europie i coraz większą różnicę tego wskaźnika w porównaniu do gospodarki USA. Jednak nawet eksperci Komisji Euro-

⁴⁰ *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej*, Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2005) 24, Bruksela 2 lutego 2005.

⁴¹ J.M.D. Barroso: *Lisbon: a Strategy for all Seasons*, SPEECH/08/126, Brussels, 4 march 2008.

⁴² Por. *European Growth and Jobs Monitor 2008, Indicators for Success Knowledge Economy*, Allianz Dresdner Economic Research, Lisbon Council, 2008, s. 17.

pejskiej przyznają⁴³, że zmiana sytuacji w zakresie produktywności jest związana bardziej z okresowymi fluktuacjami cyklu gospodarczego, a nie ze zmianami strukturalnymi w europejskiej gospodarce. Dlatego trudno przypisywać zasługi w tej mierze strategii lizbońskiej. Inne wskaźniki potwierdzają tę diagnozę. Na przykład tempo wzrostu gospodarczego wyraźnie słabnie w Europie, co jest zasługą głównie kryzysu finansowego w Stanach Zjednoczonych. Według prognozy Komisji Europejskiej w całej Unii będzie to około 0,2%, a w strefie euro co najwyżej 0,1% wzrostu w roku 2009⁴⁴. Warto przypomnieć, że w latach spowolnienia gospodarczego w UE, przyczyniającego się do zrewidowania strategii lizbońskiej, tj. w latach 2000–2005 – średnie tempo wzrostu na obszarze euro wyniosło 1,9% PKB (w przeliczeniu na jednego mieszkańca). Może to oznaczać, że zasadniczy wpływ na kształtowanie sytuacji gospodarczej w Europie mają czynniki cykliczne i kryzys finansowy w USA, natomiast reformy strukturalne inicjowane przez strategię lizbońską mają stosunkowo niewielkie znaczenie.

Co więcej, sztandarowego kierunku działań strategii lizbońskiej, a więc uczynienia z gospodarki europejskiej bardziej konkurencyjnej i innowacyjnej w stosunku do USA i Japonii także nie udaje się skutecznie realizować. Jak wcześniej wspomniałem, wskaźnik wydatków na badania rozwojowe w Unii zmniejszył się (do 1,85% PKB w 2006 roku), a niektóre kraje, w tym m.in. Wielka Brytania, Niemcy, Francja i Holandia zredukowały swoje wsparcie dla tych działań. Powyższa tendencja uniemożliwia osiągnięcie przez Unię ambitnego celu 3% PKB na badania rozwojowe w roku 2010.

Ocena zgodności strategii lizbońskiej i polityki spójności

Polityka spójności jest ważnym instrumentem realizacji strategii lizbońskiej, czego wyrazem są także ostatnio opublikowane dokumenty europejskie⁴⁵. Warto przypomnieć w tym miejscu wymóg – odnoszący się jedynie do państw piętnastki – obligatoryjnej zgodności środków inwestycyjnych polityki spójności z celami lizbońskimi: w wielkości 60% w regionach celu konwergencji i 75% na obszarach objętych celem konkurencyjności i zatrudnienia⁴⁶. Dzięki temu w latach 2007–2013 (w porównaniu do okresu 2000–2006)

⁴³ *The EU economy: 2007 review. Moving Europe's productivity frontier*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Directorate-General for Economic Studies and Research, COM (2007) 721 final, Brussels 2007, s. 4, 13.

⁴⁴ Por. *Economic Forecast, Autumn 2008*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, nr 7/2008, Brussels, s. 2.

⁴⁵ Por. *Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia przez państwa członkowskie i regiony za pośrednictwem polityki spójności UE w latach 2007–2013*.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 4–5.

nastąpił wzrost inwestycji lizbońskich, realizowanych poprzez politykę spójności. W krajach piętnastki do średniego poziomu 74% alokacji, a w nowych krajach członkowskich do wysokości blisko 60% funduszy. Jednak wcześniej opisane problemy strategii lizbońskiej dotyczą także polityki spójności. Choć coraz więcej zadań realizowanych z funduszy strukturalnych jest formalnie zgodnych z celami lizbońskimi – nie oznacza to, że wszystkie budują w równym stopniu innowacyjną gospodarkę w Europie. Niektóre inwestycje polityki spójności poprawiają jedynie wskaźniki realizacji strategii lizbońskiej, ale niekoniecznie prowadzą do poprawy innowacyjności gospodarki. Przykładem jest wysoka pozycja w rankingach Hiszpanii i Portugalii. W ramach celu konwergencji zaplanowały one do realizacji około 80% środków zgodnie z priorytetami strategii lizbońskiej⁴⁷. Tymczasem inne dane prezentowane przez Komisję Europejską⁴⁸, dotyczące wydatków na badania, rozwój technologiczny i innowację (*Research, Technological Development and Innovation – RTDI*), pokazują, że w ramach celu konwergencji oba kraje znajdują się w połowie stawki i osiągają jedynie średnie wyniki dla UE. Hiszpania zaplanowała na te cele około 13,5% całości środków, a Portugalia 16,5%. Przykładowo w tej samej grupie regionów i na te same cele rozwojowe Austria przeznaczyła blisko 32%, Słowenia blisko 24%, a Włochy ponad 23% alokacji. Na lata 2007–2013 Polska zaplanowała wydatki RTDI w ramach polityki spójności na podobnym poziomie co Hiszpania.

W podsumowaniu dotychczasowych rozważań należy przestrzec przed coraz bardziej widoczną w Unii Europejskiej tendencją do propagandowego operowania wskaźnikami podwyższającymi zgodność polityki spójności ze strategią lizbońską. Nie zawsze oddaje to prawdę na temat tempa rozwoju innowacyjnej gospodarki, zwłaszcza w regionach słabiej rozwijających się (tj. objętych celem konwergencji). Widoczne są przy tym dwa sposoby podwyższania wskaźników innowacyjności. Po pierwsze, jest to skłonność do traktowania wszystkich wydatków zgodnych ze strategią lizbońską jako automatycznie wspierających innowacje. Po drugie, jest to tendencja do rozciągania zakresu działań innowacyjnych poza badania rozwojowe (a więc związane z kreowaniem nowych technologii) oraz obejmowanie nimi szerokiej gamy działań nietechnologicznych i wspierających rozwój społeczny. Polscy decydenci powinni mieć nie tylko świadomość obu tych procesów, ale również ich ewentualnych konsekwencji odnoszących się do negocjowania przyszłości polityki spójności. Najważniejszą jest możliwość osłabienia tych postulatów, które domagają się zwiększenia zakresu wsparcia Unii dla działań badawczo-rozwojowych i innowacji technologicznych w słabiej rozwijających się obszarach.

⁴⁷ *Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia przez państwa członkowskie i regiony za pośrednictwem polityki spójności UE w latach 2007–2013*, s. 6.

⁴⁸ *Regions Delivering Innovation through Cohesion Policy*, s. 24.

Możliwe jest na przykład skierowanie tej pomocy na tych terenach głównie na rozwój innowacji nietechnologicznych lub na cele lizbońskie, które nie będą miały zbyt wielkiego znaczenia dla budowania gospodarki opartej na wiedzy. Należy także przewidywać wprowadzenie obligatoryjnych dla nowych krajów członkowskich progów zgodności wydatków polityki spójności z priorytetami strategii lizbońskiej (podobnie jak to ma miejsce obecnie w krajach piętnastki), a także zwiększenia możliwości kontroli ze strony Komisji Europejskiej w tym zakresie.

Ocena innowacyjności w polityce spójności

Ostatnie badania zakresu innowacyjności polityki spójności w latach 2000–2006 zrealizowane na zlecenie Komisji Europejskiej⁴⁹ pokazują, że znaczenie działań innowacyjnych w ramach tej polityki jest dość skromne, wyniosło dla tego okresu jedynie około 5,5% całości środków inwestycyjnych. Analiza wskazuje na przewagę działań innowacyjnych w zakresie badań i rozwoju technologicznego w regionach wyżej rozwiniętych krajów „piętnastki” niż w nowych krajach członkowskich. Jest to dobrze widoczne w przypadku dysproporcji między celem 2, a celem 1 polityki spójności (który objął większość nowych członków Unii). W ramach celu 2, a więc w regionach wyżej rozwiniętych Europy Zachodniej średnia alokacja na badania, rozwój technologiczny i innowację wyniosła 9,8%, natomiast w słabiej rozwijających się regionach celu 1 tylko 4,9% (choć w tych regionach stanowiło to 77% całości alokacji polityki spójności na RTDI)⁵⁰. Autorzy opracowania wyraźnie wskazują, że działania innowacyjne nie były centralnym priorytetem w słabiej rozwijających się obszarach Unii objętych celem 1⁵¹. Ponadto istnieje silna dysproporcja między zakresem działań innowacyjnych podejmowanych w poszczególnych regionach. Na przykład w ramach celu 1 wynosiła dla Malty 0,3% wydatków na RTDI, a dla regionu Hainaut w Belgii – 15%. Dowodem na silną koncentrację wydatków innowacyjnych realizowanych w niektórych słabiej rozwijających się regionach jest to, że około połowa alokacji na RTDI skupiła się tylko w 9 programach operacyjnych: czterech niemieckich oraz hiszpańskim, portugalskim, włoskim, irlandzkim i greckim (wśród wymienionych nie ma więc ani jednego PO z nowych krajów członkowskich). Najwyższa proporcja wydatków innowacyjnych w regionach celu 1 została odnotowa-

⁴⁹ *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013, Synthesis Report*, Technopolis, ISMERI Europa, Merit, Logoteci, Lacave, Allemand & Associates Consultants, October 2006.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 4.

⁵¹ *Ibidem*, s. i.

na w krajach wysoko rozwiniętych: Niemczech, Finlandii, Austrii, Belgii, Wielkiej Brytanii. Wspomniane wyniki wskazują na to, że kraje i regiony zachodnioeuropejskie energicznie wspierają rozwój innowacyjności w słabiej rozwijających się obszarach, uznając, że jest to niezwykle ważne dla ich rozwoju i bez względu na istniejące na tych terenach braki potencjału badawczo-rozwojowego.

Ponadto, omawiane badania wskazują na dwa kolejne, istotne fakty dotyczące pobudzania innowacji w słabiej rozwijających się regionach. Po pierwsze, działania innowacyjne tam podejmowane mają bardzo istotne znaczenie dla ukierunkowania polityki publicznej. Mobilizują z reguły około 40–50% wszystkich środków przeznaczanych na tych obszarach na RTDI⁵². Można przypuszczać, że bez wsparcia polityki europejskiej taka skala mobilizacji środków publicznych i prywatnych byłaby niemożliwa. Po drugie, wbrew obiegowym opiniom nie znaleziono dowodów na to, aby wydatki na działania innowacyjne wiązały się z problemami absorpcji środków europejskich. Przeciwnie średni poziom wydatkowania funduszy w tych priorytetach jest nieco wyższy aniżeli dla innych działań⁵³.

Wynikają z tego dwa bardzo istotne wnioski dla przyszłości polityki spójności. Przede wszystkim może ona być ważnym sposobem mobilizowania funduszy publicznych i prywatnych na działania innowacyjne i jest z reguły pierwszoplanowym źródłem finansowania takiego kierunku rozwoju w najslabiej rozwijających się regionach. Polityki krajowe (regionalne lub innowacyjne) nie wypełniają luki, w przypadku braku innowacyjnych działań finansowanych ze środków unijnych. Ponadto, argument trudności absorpcji niekoniecznie musi być przeszkodą zwiększenia zakresu zaangażowania polityki spójności na rzecz realizowania z reguły bardziej skomplikowanych działań innowacyjnych w słabiej rozwijających się regionach. Oba argumenty wspierają postulat zwiększenia wsparcia ze strony omawianej polityki UE dla inwestycji RTDI, także w słabiej rozwijających się regionach zjednoczonej Europy.

Przy okazji wspomniane badania ujawniły dwa modele realizowania polityki innowacyjnej, wykorzystującej środki polityki spójności w państwach UE. Choć badanie odnosi je do regionów objętych celem 2, to – jak się wydaje – mogą być rozciągnięte także na inne tereny. Pierwszy model jest stosowany m.in. w Holandii i polega na inwestowaniu funduszy strukturalnych przeznaczonych na RTDI w najlepiej rozwijających się centrach krajowych, a więc wzmacnianiu ośrodków mających najwyższy potencjał rozwojowy i gwarantujących najlepsze wyniki zainwestowanych środków. Dochodzi wówczas do kumulowania na tym obszarze także innych strumieni przeznaczonych na działania innowacyjne pochodzących zarówno z programów europejskich (np.

⁵² *Ibidem*, s. 7.

⁵³ *Strategic Evaluation on Innovation*, s. ii.

programów ramowych), jak również krajowych. Drugi model zaobserwowano w Finlandii. Polega on na skierowaniu środków funduszy strukturalnych do słabiej rozwijających się regionów i realizowaniu takich działań, które nie są objęte programami krajowymi. W szczególności chodzi o wykorzystanie funduszy strukturalnych do lepszego przygotowania słabiej rozwijających się regionów do uczestniczenia w przyszłości w projektach krajowych i europejskich nastawionych na wysoko konkurencyjne, zaawansowane działania badawcze oraz rozwój innowacji technologicznej. Wskazane modele obrazują dwie generalne tendencje w dyskusji na temat przyszłości polityki spójności. Czy w przypadku krajów słabiej rozwijających się (jak w Polsce) powinna ona wspierać najlepsze i najlepiej do tego przygotowane ośrodki (maksymalizując korzyści dla rozwoju kraju i danego regionu)? Czy też może i powinna budować także potencjał innowacyjny słabszych regionów, przygotowując je do stopniowego włączania się w bardziej innowacyjne i konkurencyjne programy europejskie i krajowe?

Badania statystyczne przedstawione w omawianym raporcie ewaluacyjnym⁵⁴ wskazują na ukształtowanie się czterech klastrów regionów europejskich (poczynając od obszarów innowacyjnych w skali globalnej do tych, które dopiero wchodzi na ścieżkę rozwoju gospodarki opartej na wiedzy: wszystkie polskie regiony za wyjątkiem Mazowsza znajdują się w tej ostatniej grupie). Istotne znaczenie ma to, że autorzy wskazują na cztery główne grupy czynników, które różnicują regiony europejskie. Są to: wydatki publiczne na RTDI, wydatki prywatne na RTDI, poziom usług miejskich (w tym również kwalifikacje administracji) oraz czynniki określane jako *ucząca się rodzina* (m.in. młodość populacji, rozwój oświaty zawodowej, udział kobiet w życiu zawodowym). Nie dziwi poziom inwestycji publicznych i prywatnych w RTDI. Oznacza to, że działania polityk publicznych muszą konsekwentnie zwiększać ilość środków wydatkowanych na działania innowacyjne (w tym także wzmacniać proporcje na te działania względem innych inwestycji publicznych), a także stymulować rozwój zaangażowania sektora prywatnego. Na uwagę zasługuje znaczenie rozwoju jakości usług publicznych i miejskich, co powinno skłaniać do wspierania kompetencji administracji w zakresie przygotowywania i realizowania programów innowacyjnych, rozwoju usług oraz innowacyjności w tym sektorze⁵⁵. Nie dziwi również ważność czynników związanych z jakością oświaty i rozwojem oświaty zawodowej. Jednak zasadnicze znaczenie w ramach klastra *uczącej się rodziny* ma wskaźnik liczby mieszkańców w wieku do lat 10. Może to oznaczać potrzebę wzmocnienia instrumen-

⁵⁴ *Ibidem*, s. 43–55.

⁵⁵ Por. T.G. Grosse: *Czy Polska potrzebuje „dobrego rządzenia”?* Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, 2008, nr 85, wrzesień.

tów polityki prorodzinnej jako mechanizmu sprzyjającego rozwojowi innowacyjnych regionów.

Przedstawione wyniki wskazują, że warunkiem skuteczności polityki publicznej wspierającej innowacyjność gospodarczą jest uruchomienie szerszej gamy powiązanych ze sobą instrumentów. Przede wszystkim dotyczy to zwiększenia skali finansowania ze środków publicznych RTDI, a także stymulowania takich inwestycji przez sektor prywatny. Istotne znaczenie ma również rozwój innowacyjnego sektora usług, w tym również administracyjnych. Duże znaczenie mają działania oświatowe, rozwój szkolnictwa zawodowego, pomoc w zatrudnianiu kobiet, a także – co w tym kontekście mogłoby wydawać się zaskakujące – stymulowanie wzrostu dzietności populacji. Oznacza to, że polityka mająca rozwijać innowacyjną gospodarkę powinna umiejętnie włączać instrumenty pobudzające rozwój społeczny.

Spośród innych wniosków omawianego raportu należy wymienić m.in. znaczenie programów multiregionalnych dla efektywności realizowania działań innowacyjnych. Wiąże się to z potrzebą koordynacji między ośrodkami wykraczającymi poza obszar jednego regionu, co sprzyja m.in. tworzeniu sieci kooperacyjnych ponadregionalnych. Z punktu widzenia Polski, a więc kraju o wyodrębnionych władzach samorządowych w regionach – wprowadzenie takich programów może być trudne z politycznego punktu widzenia. Można jednak podjąć prace analityczne dotyczące możliwości wyodrębnienia w przyszłości programów multiregionalnych w zakresie wspierania rozwoju innowacyjnej gospodarki, albo wzmocnienia mechanizmów koordynacyjnych między programami regionalnymi.

Kolejnym wnioskiem omawianego raportu jest wskazanie na to, że dla efektywności realizowania działań innowacyjnych z funduszy strukturalnych bardziej istotne znaczenie ma odpowiednie powiązanie między działaniami realizowanymi w regionach i centralnymi, a mniejsze formalne wyodrębnienie władz samorządowych na szczeblu regionalnym. Najsprawniej wspomniane inwestycje realizowano bowiem w Finlandii i Wielkiej Brytanii, choć nie ma tam samorządów regionalnych. Istnieją natomiast sprawne mechanizmy koordynacji między narodowym systemem innowacji i regionalnymi systemami innowacji (przykład Finlandii), a także między działaniami innowacyjnymi podejmowanymi oddolnie (przez samorządy lokalne) lub w ramach programów regionalnych a działaniami polityk państwowych (w tym krajowej polityki innowacyjnej). Koordynacja polityk rozwojowych potrzebuje szerszego przemyslenia w warunkach polskich. Dogłębnej analizy wymagają zwłaszcza możliwości wzmocnienia synergii między działaniami samorządowej polityki regionalnej, polityki regionalnej rządu oraz innych sektorowych polityk rządowych, ważnych dla rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki.

Zaangażowanie polityki spójności w działania innowacyjne znacząco wzrosło w okresie budżetowym 2007–2013. Według szacunków Komisji Europejskiej⁵⁶ poziom inwestycji innowacyjnych z funduszy strukturalnych w latach 2000–2006 wyniósł około 11%, tj. 25.502 mln euro. Warto zwrócić uwagę, że szacunki Komisji odbiegają od wcześniej przytoczonej opinii ekspertów (5,5% za okres 2000–2006)⁵⁷. Wynika to m.in. z szerszego potraktowania innowacji w takich kategoriach, jak np. wsparcie przedsiębiorczości, rozwoju infrastruktury ICT i rozwoju zasobów ludzkich. Jest to zgodne z tendencją Komisji do poszerzania zakresu wskaźników mierzących innowację, co ma m.in. poprawić wizerunek polityk europejskich przed opinią społeczną. W tym przypadku chodzi o demonstrowanie wpływu polityki spójności na rozwój innowacyjnej gospodarki i skuteczność realizacji strategii lizbońskiej. W latach 2007–2013 poziom tych inwestycji z funduszy strukturalnych wzrósł do 25% całej alokacji i 85.198 mln euro (a więc był on ponadtrzykrotny!). Wskazuje to na wyraźny trend wzmacniania w ramach wydatków polityki spójności celów strategii lizbońskiej, w tym także silniejszego włączania do tej polityki priorytetów związanych z budowaniem innowacyjnej i opierającej się na wiedzy gospodarki. Wiele deklaracji Komisji Europejskiej i innych instytucji unijnych wskazuje na to, że takie ukierunkowanie polityki spójności może być kontynuowane także w przyszłości.

Większość wydatków innowacyjnych zaplanowano w krajach piętnastki: około 48 mld, co stanowi 30% alokacji w tych krajach. W nowych krajach członkowskich zaplanowano około 35 mld euro, co stanowi 20% dostępnej alokacji. Przykładowo największy poziom planowanych wydatków na RTDI odnotowano w Luksemburgu (ponad 32% całej alokacji), Danii i Austrii (ponad 31%), Finlandii (ponad 29%), Szwecji (blisko 25%). Spośród nowych krajów członkowskich najwyżej uplasowała się Słowenia (ponad 23%). Polska zaplanowała około 13%. Porównując proporcje wydatków między grupami regionów – działania innowacyjne są realizowane przede wszystkim w ramach celu konkurencyjności i zatrudnienia (prawie 40% alokacji), a w mniejszym stopniu w celu konwergencji (około 22%). W obu grupach regionów przeważające proporcje na wydatki innowacyjne odnotowano w krajach UE15. Przykładowo w ramach celu konwergencji średnio około 25% alokacji zaplanowano właśnie tam w porównaniu do około 20% w nowych państwach członkowskich⁵⁸. Najwięcej w Austrii (ponad 41%), Wielkiej Brytanii (ponad 38%), Włoszech (34%), Belgii i Niemczech (ponad 29%). Wspomniane wyniki wyraźnie wskazują na to, że w słabiej rozwijających się regionach nowych

⁵⁶ Por. *Regions Delivering Innovation through Cohesion Policy, Commission Staff Working Document*. Commission of the European Communities, SEC(2007) 1547, Brussels 14.11.2007, s. 21.

⁵⁷ *Strategic Evaluation on Innovation*, s. 4.

⁵⁸ *Regions Delivering Innovation through Cohesion Policy*, s. 12–17.

krajów członkowskich poziom wydatków innowacyjnych w ramach polityki spójności jest znacząco niższy.

Oznacza to, że uprawnione są postulaty nowych państw członkowskich domagające się zwiększenia w nich zorientowania instrumentów polityki spójności na omawiane cele względem innych priorytetów rozwojowych. Jednocześnie wymaga to odwagi ze strony władz publicznych tych krajów do zwiększania planowanej skali działań innowacyjnych w okresie po roku 2013, a także angażowania się w ambitniejsze projekty innowacyjne.

Zgodność polityki innowacyjnej UE z polityką spójności

Europejska polityka innowacyjna jest w okresie 2007–2013 realizowana przez dwa główne instrumenty: siódmy program ramowy oraz program ramowy konkurencyjności i innowacji (*Competitiveness and Innovation Programme* – CIP). W dużym skrócie można uznać, że o ile polityka innowacyjna ma charakter horyzontalny, skierowany do poszczególnych grup odbiorców (np. instytucji badawczych, przedsiębiorców, naukowców itp.), o tyle polityka spójności ma charakter geograficzny, w tym kieruje pomoc do beneficjentów w słabiej rozwijających się regionach Europy. Polityka innowacyjna stawia sobie jako główny cel wspieranie najbardziej konkurencyjnej działalności innowacyjnej, czego konsekwencją jest lokowanie pomocy publicznej głównie w najlepszych ośrodkach, najwyżej rozwijających się krajach i regionach. Tymczasem większość wsparcia ze strony polityki spójności jest kierowana z założenia do regionów słabiej rozwijających się, a także na cele niepowiązane lub bardzo słabo związane z rozwojem innowacji. Pomimo tych zasadniczych różnic instytucje europejskie coraz więcej uwagi przywiązują do wzajemnego powiązania tych instrumentów, a także zwiększenia synergii między nimi. Dowodzi to również tego, że w Europie zwiększa się zainteresowanie silniejszym włączeniem polityki spójności do wspierania rozwoju innowacyjnej gospodarki.

W sensie formalnym ten sam projekt inwestycyjny (dokładnie: te same koszty kwalifikowane) nie mogą być dofinansowane z różnych instrumentów europejskich (np. z programu realizowanego przez politykę spójności lub program ramowy)⁵⁹. Możliwe jest jednak finansowanie inwestycji z różnych źródeł na kolejnych etapach lub w odniesieniu do innych kosztów kwalifikowanych, a także „obudowanie” np. projektu inwestycyjnego realizowanego z funduszy

⁵⁹ Por. art. 54 ust. 5 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 210/25, 31.7.2006.

strukturalnych innymi projektami finansowanymi z odmiennych źródeł. W przyszłości należy się spodziewać utrzymania takich regulacji. Przewidywana jest również tendencja do ograniczania podobnych (lub tych samych) rodzajów działań występujących w różnych politykach europejskich, a więc dążenia do zwiększania specjalizacji między poszczególnymi politykami. Raport zamówiony przez Komisję i Parlament Europejski⁶⁰ dowodzi, że siódmy program ramowy jest ukierunkowany głównie na rozwój najbardziej konkurencyjnych badań rozwojowych (kreowanie nowych i konkurencyjnych w skali międzynarodowej technologii), CIP specjalizuje się w identyfikowaniu i demonstracji najlepszych doświadczeń z zakresu innowacji (zwłaszcza dla przedsiębiorstw), natomiast programy polityki spójności wspierają rozwój konkurencyjności i innowacyjności na poziomie regionalnym. Według raportu konieczne jest zwiększanie synergii między poszczególnymi instrumentami UE, a także likwidowanie największych luk między nimi, które utrudniają ich wzajemnie komplementarne stosowanie. Największą wadą według autorów raportu jest brak odpowiedniego wsparcia ze strony polityki innowacyjnej dla mniejszych i słabiej rozwijających się przedsiębiorstw. Potrzebne są m.in. działania, które będą dostosowane do potrzeb takich beneficjentów i pozwolą połączyć najbardziej nowoczesne platformy technologiczne z ośrodkami regionalnymi, skupiającymi firmy o mniejszym potencjale innowacyjnym. Jest to również obszar możliwej kooperacji między programami ramowymi a programami polityki spójności, realizowanymi w regionach⁶¹.

Inne badania wskazują na niewielki zasięg komplementarności polityki innowacyjnej i spójności UE, zwłaszcza na obszarach o niższym potencjale badawczo-rozwojowym⁶². Poszczególne działania programów ramowych nie wspierają rozwoju innowacyjnej gospodarki w słabiej rozwijających się regionach, w niewielkim stopniu przygotowują podmioty z tych obszarów (przedsiębiorstwa, instytucje naukowo-badawcze) do uczestnictwa w programach polityki innowacyjnej. Nie wspierają również budowy narodowych lub regionalnych systemów innowacji w państwach słabiej rozwijających się, zwłaszcza w nowych krajach członkowskich.

Można wnioskować, że specjalizacja polityk europejskich nie musi osłabiać dążeń do zwiększania synergii między różnymi instrumentami, wspierającymi innowacyjność. Przeciwnie, otwiera to stosunkowo duże pole dla propozycji zmian zarówno w polityce innowacyjnej, jak również spójności, które mogłyby zwiększyć synergię ich wzajemnych działań. Natomiast ryzy-

⁶⁰ *Synergies between the EU 7th Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds*, European Parliament, PE 385.645, Luxembourg May 2007.

⁶¹ *Synergies between the EU 7th Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds*, s. vi.

⁶² Por. T.G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, s. 165–180.

kowna byłaby taka tendencja do specjalizacji, która ograniczałaby działania polityki spójności w zakresie rozwoju innowacji technologicznych i przesuwiała akcenty tej polityki głównie w kierunku innowacji organizacyjnych, marketingowych i adaptacyjnych.

Najważniejsze propozycje zmian polityki spójności w dokumentach Komisji Europejskiej

W komunikacie Komisji Europejskiej na temat realizacji strategii lizbońskiej za pośrednictwem polityki spójności⁶³ przedstawiono szereg inicjatyw politycznych, wzmacniających realizację tej strategii przez programy polityki spójności. Na poziomie unijnym zintegrowane wytyczne Wspólnoty dla polityki spójności, przyjęte w październiku 2006 roku⁶⁴, były powiązane z wytycznymi strategii wzrostu i zatrudnienia (2005)⁶⁵. Komisja zachęcała, aby Krajowe Programy Reform były zintegrowane z krajowymi i regionalnymi strategiami wykorzystania funduszy strukturalnych. W roku 2007 państwa członkowskie były po raz pierwszy zobowiązane, aby w swoich sprawozdaniach o realizacji strategii lizbońskiej uwzględnić część poświęconą roli polityki spójności. W przyszłości można oczekiwać zwiększenia wysiłków Komisji w celu powiązania polityki spójności ze strategią lizbońską. Główne znaczenie dla realizacji tej tendencji miały dwa wydarzenia dotyczące 2008 roku: (1) rewizja wdrażania odnowionej strategii lizbońskiej na wiosennym szczycie; (2) planowanie kolejnego etapu wykonania strategii w latach 2008–2010. W dużej mierze kształtują one tendencje realizacji strategii, a więc również mogą wpłynąć na sposób ukierunkowania polityki spójności po roku 2013. Dotychczasowy sposób realizowania strategii wzrostu i zatrudnienia (w latach 2005–2008) został oceniony generalnie pozytywnie, co wzmocniło zarówno samą strategię, jak również dążenie do zwiększania jej realizacji poprzez fundusze strukturalne.

Komunikat Komisji Europejskiej o realizacji strategii lizbońskiej jest dobrym świadectwem tych tendencji. Postuluje zwiększenie koordynacji między dokumentami strategicznymi (głównie Krajowymi Planami Reform oraz strategiami państwowymi i regionalnymi, projektującymi wydatkowanie fundu-

⁶³ *Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia przez państwa członkowskie i regiony za pośrednictwem polityki spójności UE w latach 2007–2013*, s. 2–3.

⁶⁴ Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie zintegrowanych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 21.10.2006, L 291/11.

⁶⁵ *Communication to the spring European Council: Working together for growth and jobs. Integrated guidelines for growth and jobs (2005–2008)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

szy strukturalnych), podkreślając potrzebę większego uwzględnienia uwarunkowań kraju i regionalnych przy realizowaniu celów lizbońskich⁶⁶. Przy tej okazji wspomniano o potrzebie elastyczności programowania na szczeblu regionalnym w odniesieniu do miejscowych potrzeb rozwojowych. Wskazano na zalety zdecentralizowanego zarządzania (tj. na szczeblu krajowym i regionalnym), uwzględniającego jednak potrzebę niezbędnej koordynacji między pracami programowymi i działaniami na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. Według Komisji duże znaczenie ma wzmacnianie sieci współpracy między poziomem rządowym a regionami, rozwój kooperacji międzyregionalnej, a także wzmacnianie partnerstwa regionalnego i lokalnego.

Wskazano również na konieczność poprawy dostępu do finansowania dla przedsiębiorców ze źródeł niezwiązanych z systemami dotacji unijnych, takich jak pożyczki i kapitał podwyższonego ryzyka. Komisja podkreśla znaczenie dalszego rozwoju montażu finansowego, wykorzystującego różnorodne formy kredytowania inwestycji lizbońskich i działań innowacyjnych. Z jednej strony intencją tych zmian jest zwiększenie zakresu dostępnych instrumentów finansowych, poza programami polityki spójności. Z drugiej jednak strony można to traktować jako coraz częściej pojawiającą się tendencję do stopniowego uzupełniania (lub nawet zastępowania) systemu dotacji działaniami kredytowymi.

Propozycje dotyczące uzupełniania lub zastępowania dotacji z polityki spójności poprzez zwiększanie zakresu instrumentów kredytowych w regionach są niejednokrotnie stawiane przez zwolenników ograniczenia zakresu polityki spójności lub renacjonalizacji tej polityki. W tym drugim przypadku chodzi np. o ograniczenie wsparcia unijnego jedynie do formowania ogólnych ram programowych (zgodnie z mechanizmami otwartej metody koordynacji) lub wyłącznie do instrumentów kredytowych, np. z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Tego typu propozycje są oczywiście niezgodne z polskimi interesami rozwojowymi. Natomiast pomysły mające zwiększyć dostępność instrumentów finansowych w regionach słabiej rozwijających się mają pełne uzasadnienie gospodarcze i powinny być wspierane w trakcie dyskusji o przyszłości polityki spójności.

W omawianym dokumencie wskazano na potrzebę większego skoncentrowania wydatków polityki spójności na celach strategii lizbońskiej. Dlatego można oczekiwać, że także w nowych krajach członkowskich zostaną wprowadzone obowiązkowe limity wydatków z funduszy strukturalnych, które muszą być zgodne z wytycznymi strategii. Komunikat podkreśla konieczność wykorzystania istniejących biegunów doskonałości, lepszego skorzystania z istniejącego potencjału badawczo-rozwojowego i wspierania nowej generacji światowej klasy laboratoriów, infrastruktury badawczej itp. Takie działania

⁶⁶ *Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, s. 4.

będą w przyszłości mogły być częściowo wspierane przez programy spójności, zgodnie z ich konkretnymi celami⁶⁷. Wyraźnie położony został nacisk na premiowanie najwyższej rozwiniętych centrów i wysoko zaawansowanych badań, jednak bez wskazania konkretnych instrumentów polityki spójności, które mogłyby służyć realizacji takich celów. Dokument nie odnosi się również w żaden sposób do wspierania rozwoju wiedzy i innowacji w regionach słabiej rozwijających się, dysponujących słabszym potencjałem badawczym. Może to stanowić przesłankę wcześniej sformułowanej prognozy, że polityka spójności wobec obszarów słabiej rozwijających się może w przyszłości być ukierunkowana przede wszystkim na rozwój innowacji nietechnologicznych lub inwestycje formalnie zgodne z założeniami strategii lizbońskiej, lecz w niewielkim stopniu budujące gospodarkę opartą na wiedzy.

Wspomniane tendencje są również widoczne w komunikacie Komisji dotyczącym wspierania innowacji przez politykę spójności⁶⁸. Także tutaj pokazano szereg wcześniej podejmowanych inicjatyw unijnych, które podkreślają duże znaczenie, jakie Komisja przypisuje możliwości zwiększania innowacyjności polityki spójności. Spośród nich bodaj najważniejsze są działania o charakterze pilotażowym, m.in. regionalne programy akcji innowacyjnych (*Regional Programmes of Innovative Actions*), czyli wspieranie regionalnych strategii innowacji współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁶⁹. Propozycje zamieszczone w omawianym komunikacie zmierzają w dwóch kierunkach:

- (1) zwiększenia zakresu wsparcia innowacji technologicznych i badań rozwojowych, zwłaszcza w regionach silniejszych, dysponujących odpowiednim potencjałem badawczo-rozwojowym
- oraz
- (2) poszerzenia zakresu działań innowacyjnych w innych obszarach polityki spójności, niezwiązanych z badaniami i kreowaniem nowych technologii.

Komisja wyraźnie stwierdza, że strategie innowacyjne muszą być dostosowane do uwarunkowań regionalnych, co w przypadku słabszych regionów oznacza potrzebę zwiększania różnorodności form innowacyjności (poza priorytetem rozwoju nowych technologii)⁷⁰. Wśród takich obszarów wymieniono m.in. inwestycje przeciwdziałające bezrobociu, działania szkoleniowe, wspieranie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, rozwój sieci kooperacyjnych i partnerstwa terytorialnego, a nawet wprowadzanie dialogu społecznego, zwłaszcza w nowych dziedzinach gospodarki. Komisja proponuje więc inno-

⁶⁷ *Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, s. 8.

⁶⁸ *Regions Delivering Innovation through Cohesion Policy, Commission Staff Working Document*. Commission of the European Communities, SEC(2007) 1547, Brussels 14.11.2007.

⁶⁹ Szerzej omówienie tego instrumentu: T.G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, s. 146–148.

⁷⁰ *Regions Delivering Innovation through Cohesion Policy*, s. 9.

wacyjne podejście do szeregu tradycyjnych instrumentów wsparcia obszarów słabiej rozwijających się, które nie zawsze mają bezpośrednie znaczenie dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Wielostronne podejście do polityki, mającej na celu budowanie innowacyjnej gospodarki, jest wprawdzie konieczne, ale należy pamiętać, że skoncentrowanie działań inwestycyjnych jedynie na nietechnologicznych obszarach innowacji nie może zastąpić inwestycji badawczo-rozwojowych i kreowania nowych technologii. W opiniowanym dokumencie Komisji Europejskiej zabrakło propozycji łączenia obu typów działań innowacyjnych w regionach słabiej rozwijających się, a zwłaszcza rozwiązań pozwalających na strategiczne budowanie w nich potencjału badawczo-rozwojowego, umożliwiającego podjęcie przez nie w przyszłości bardziej ambitnych działań innowacyjnych.

Warto w tym miejscu skonfrontować dotychczasowe uwagi z analizą innego dokumentu Komisji Europejskiej, poświęconego wsparciu konkurencyjności europejskich regionów przez badania naukowe i innowacje⁷¹. Także tam Komisja proponuje nasilenie działań technologicznych w najlepszych regionach. Chodzi m.in. o wspieranie budowy klastrów regionalnych tworzących innowacje konkurencyjne w skali międzynarodowej, wspieranie tworzenia instytucji badawczych najwyższej klasy, aktywnego włączania instytucji regionalnych do Europejskiej Przestrzeni Badawczej, wspieranie rozwoju instytucji o znaczeniu transregionalnym (multiregionalnym), wspieraniem rozwoju innowacji w małych i średnich przedsiębiorstwach oraz transferu nowych technologii z ośrodków badawczych do przedsiębiorstw⁷². Natomiast w regionach słabiej rozwijających się proponuje się zwiększenie zakresu innowacji nietechnologicznych. Jednak, w przeciwieństwie do wcześniejszego dokumentu, są tutaj przedstawione konkretne propozycje mające budować potencjał badawczo-rozwojowego słabszych regionów, w tym m.in. ich przygotowanie w perspektywie długofalowej do efektywnego uczestnictwa w programach ramowych UE. Elementem tych działań jest m.in. wsparcie rozwoju infrastruktury badawczo-rozwojowej, zasobów ludzkich i sieci kooperacyjnych z jednostkami z bardziej rozwiniętych ośrodków regionalnych. Chodzi również o zwiększanie synergii działań między polityką spójności realizowaną we wszystkich regionach a działaniami unijnej polityki innowacyjnej.

Wspomniane propozycje zdają się wykraczać poza dość ryzykowny z polskiego punktu widzenia podział między regionami silniejszymi, które mają rozwijać w ramach polityki spójności innowacje technologiczne, a tymi słab-

⁷¹ *Konkurencyjność europejskich regionów dzięki badaniom naukowym i innowacjom. Wkład w szybszy wzrost gospodarczy oraz lepsze i liczniejsze miejsca pracy*. Komunikat Komisji. Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 474 wersja ostateczna, SEC(2007) 1045, Bruksela 16.8.2007.

⁷² *Ibidem*, s. 3–6.

szymi, koncentrującymi się głównie na innowacjach nietechnologicznych. Dlatego należy dążyć do wzmocnienia tych propozycji Komisji, które kładą nacisk na budowanie nowego potencjału dla rozwoju innowacyjnej gospodarki w regionach słabiej rozwijających się, umożliwiające w perspektywie strategicznej rozwój badań i nowych technologii, a także stopniowe włączanie się do europejskich programów ramowych. Istotnym postulatem polskiego rządu powinno być bowiem **skierowanie polityki spójności na cele osiągnięcia większej spójności w skali europejskiej (między regionami bogatymi i biednymi) w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki**. Koncepcja rozwoju takiej polityki została przeze mnie szerzej omówiona w innym miejscu⁷³.

W komunikacie na temat wzmocnienia konkurencyjności europejskich regionów przez badania naukowe i innowacje postulowane jest również szersze wykorzystanie innowacji do rozwiązywania problemów ekologicznych, związanych ze zmianami klimatycznymi i demograficznymi, a także bardziej innowacyjne wspieranie rozwoju społecznego. Chodzi m.in. o wykorzystanie innowacji do budowania Europejskiego Modelu Społecznego, opierającego się na jednoczesnych staraniach o wzrost gospodarczy, odpowiedzialność społeczną i zrównoważony rozwój⁷⁴. Takie deklaracje Komisji zdają się sugerować trzy bardziej generalne cele polityczne związane z przyszłością polityki spójności.

- Po pierwsze, jest to chęć wzmocnienia ideowej polityki spójności i uczynienia z innowacji instrumentu budowania zjednoczonej Europy, opierającego się na poszanowaniu przyrody i rozwoju społecznym, a nie tylko troszczącego się o rozwój wspólnego rynku lub wzrost gospodarczy.
- Po drugie, jest to dążenie do wzmocnienia polityki spójności przez realizację celów dotychczas pomijanych lub traktowanych marginalnie w ramach tej polityki (np. związanych ze zmianami demograficznymi lub klimatycznymi). Są one związane z aktualną agendą polityczną w Unii i interesami wielu państw – w tym płatników netto do budżetu UE.
- Po trzecie, jest to związane z pragnieniem poszerzenia zakresu stosowania innowacji w ramach polityki spójności i jej wykorzystywania do rozwiązywania strategicznych problemów, przed którymi stanie zjednoczona Europa po roku 2013. Jest to również związane z rosnącymi oczekiwaniami społecznymi, że Unia będzie bardziej skutecznie rozwiązywać konkretne problemy, a nie tylko dążyć do poprawy wskaźników wzrostu gospodarczego.

Wszystkie te cele Komisji mają głębokie uzasadnienie polityczne i prowadzą do wzmocnienia polityki spójności po roku 2013. Powinny być również wspierane przez Polskę, jeśli nie przeszkodzą realizacji zasadniczego

⁷³ T.G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*

⁷⁴ *Konkurencyjność europejskich regionów dzięki badaniom naukowym i innowacjom*, s. 2.

priorytetu programowego, jakim powinno być osiągnięcie większej spójności w skali europejskiej w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki.

W obu komunikatach Komisji, tj. dotyczących wspierania innowacji oraz konkurencyjności regionalnej przez politykę spójności, przedstawiono także inne propozycje, mające znaczenie dla debaty na temat przyszłości polityki spójności. Niektóre spośród nich zostały wymienione wcześniej w dokumencie Komisji, poświęconym realizacji strategii lizbońskiej przez politykę spójności⁷⁵. Dlatego przytaczam je w formie skrótowej⁷⁶:

- Propozycje zwiększania kooperacji sieciowej zarówno wielopoziomowej (między instytucjami europejskimi, narodowymi i regionalnymi), jak również w regionach. W szczególności odnosi się to do współpracy ośrodków badawczych i uniwersyteckich, przedsiębiorstw i administracji publicznej (tzw. *triple helix system*⁷⁷). Komisja podkreśla również potrzebę zwiększania koordynacji między różnymi politykami europejskimi przyczyniającymi się do rozwoju innowacji.
- Zwiększanie strategicznego podejścia do działań innowacyjnych opierającego się na wzajemnie ze sobą powiązanych dokumentach strategicznych europejskich, krajowych i regionalnych. Powinno to zapewnić większą synergii między różnymi politykami unijnymi oraz krajowymi realizowanymi w poszczególnych regionach.
- Wspieranie specjalizacji administracji publicznej w projektowaniu i prowadzeniu działań innowacyjnych, w tym również wprowadzanie agencji regionalnych odpowiedzialnych za te zadania.
- Zwiększenie jakości monitoringu i ewaluacji działań innowacyjnych dla poprawy wartości dodanej projektów realizowanych w ramach polityki spójności, a także w trosce o zwiększanie synergii między różnymi instrumentami politycznymi. W tym kontekście Komisja proponuje m.in. podwyższenie wymogów dotyczących sprawozdawczości z realizacji polityki spójności.

Najważniejsze propozycje zmian polityki spójności w dokumentach eksperckich

Oprócz komunikatów wyrażających oficjalne stanowisko Komisji Europejskiej w ostatnich miesiącach pojawiło się wiele raportów eksperckich, przy-

⁷⁵ Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia.

⁷⁶ Por. *Regions Delivering Innovation through Cohesion Policy*, s. 9.

⁷⁷ Szerzej na temat *triple helix system*: H. Etkowitz: *MIT and the Rise of Entrepreneurial Science*, Routledge, London 2002; G. Boucher, C. Conway, E. van der Meer: *Tiers of Engagement by Universities in their Region's Development*, „Regional Studies”, 2003, vol. 37, nr 9, 887–897.

gotowywanych na zlecenie instytucji unijnych, które mają odniesienie do przyszłości polityki spójności. Dotyczą one analizy możliwości zwiększenia innowacyjności poprzez wykorzystanie funduszy strukturalnych. Przedstawiają również szereg konkretnych rekomendacji politycznych, jakie mogą być wykorzystane zarówno przy planowaniu polityki spójności po roku 2013, jak również w trakcie bieżących prac programowych i operacyjnych związanych z realizacją obecnego cyklu finansowego tej polityki. Dobrym przykładem jest raport przygotowany przez Europejski Zespół Doradczy do spraw Nauki (EURAB)⁷⁸, niezależne gremium doradcze powołane w czerwcu 2001 roku przez Komisję Europejską, którego zadaniem jest pomoc w tworzeniu i wdrażaniu unijnej polityki badawczej. Oprócz niego przedstawiam rekomendacje pochodzące z analizy przygotowanej na zlecenie Dyrekcji Generalnej Spraw Wewnętrznych (odpowiadającej m.in. za politykę gospodarczą i naukową) i Parlamentu Europejskiego⁷⁹. Przytaczam również zalecenia pochodzące z raportu Komitetu Badań Naukowo-Technicznych (CREST), dotyczącego koordynacji wydatków funduszy strukturalnych z programami ramowymi⁸⁰. Jest to dokument organu doradczego Rady i Komisji Europejskiej powołanego w 1974 roku i specjalizującego się w problematyce nauki i badań technologicznych. Ponadto, uwzględniam rekomendacje dwóch raportów ewaluacyjnych, badających stopień rozwoju gospodarki opartej na wiedzy przy wykorzystaniu instrumentów polityki spójności (pierwszy dotyczy całej Europy⁸¹ a drugi Polski⁸²).

- Jedną z najważniejszych rekomendacji raportu Europejskiego Zespołu Doradczego do spraw Nauki jest propozycja zwiększenia skali inwestycji badawczo-rozwojowych (i wspierających innowacje) do 30% alokacji z funduszy strukturalnych. Jest to powtórzenie propozycji EURAB z 2004 roku. Nawiązuje również do rekomendacji jesiennego szczytu Rady Euro-

⁷⁸ *Energising Europe's Knowledge Triangle of Research, Education and Innovation through the Structural Funds*, Final Report, European Research Advisory Bard, EURAB 07.010, April 2007.

⁷⁹ *Synergies between the EU 7th Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds*, European Parliament, PE 385.645, Luxembourg May 2007.

⁸⁰ *Guidelines on Coordinating the Research Framework Programme and the Structural Funds to support research and development*, Scientific and Technical Research Committee, CREST 1203/07, Brussels 1 June 2007.

⁸¹ *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013, Synthesis Report*, Technopolis, ISMERI Europa, Merit, Logoteci, Lacave, Allemand & Associates Consultants, October 2006.

⁸² *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013, Country report: Poland*, Technopolis, ISMERI Europa, Merit, Logoteci, Lacave, Allemand & Associates Consultants, July 2006.

pejskiej w Hampton Court (2005), który zalecił państwom członkowskim, aby dobrowolnie zaplanowały przynajmniej 20% wydatków, w ramach dostępnych funduszy strukturalnych, na cele innowacyjne. Istotne wydaje się również to, że omawiany raport EURAB proponuje przeniesienie przynajmniej 10% wydatków z infrastruktury transportowej na cele dotyczące rozwoju innowacji. Rekomenduje więc, aby zmienić dotychczasowe proporcje między poszczególnymi kategoriami wydatków polityki spójności w celu zwiększenia finansowania działań innowacyjnych. Także inne raporty kładą nacisk na zwiększenie skali środków Unii Europejskiej na badania rozwojowe i działania innowacyjne, w tym popierają postulat zwiększenia tych wydatków przynajmniej do poziomu 20% alokacji udzielonej w ramach polityki spójności (mierzonej na poziomie państw członkowskich)⁸³. Postulują również stopniowe przechodzenie od priorytetów związanych z infrastrukturą podstawową do wspierania infrastruktury badawczo-rozwojowej i działań innowacyjnych⁸⁴. Podkreślana jest także potrzeba wzmacniania potencjału do tworzenia nowych technologii, a nie jedynie przejmowania zewnętrznych i starszych rozwiązań innowacyjnych. Chodzi o wprowadzanie za pośrednictwem polityki spójności bardziej ambitnych projektów, zorientowanych na kreowanie nowej wiedzy zgodnie ze specjalizacją regionalną, które wymagają gęstej sieciowej współpracy (także ponadregionalnej), jak również projektów bardziej ryzykownych z punktu widzenia ich możliwości późniejszego komercyjnego wykorzystania⁸⁵. Postulaty dotyczące zwiększenia skali inwestycji wspierających innowacje z funduszy strukturalnych są także formułowane w stosunku do Polski⁸⁶.

- Ważnym aspektem raportu EURAB jest podkreślanie odejścia od „administracyjnego”, tj. ilościowego stosunku do polityki spójności, mającego na względzie głównie maksymalizowanie absorpcji funduszy europejskich. Zalecane jest natomiast podejście strategiczne, które w perspektywie długofalowej będzie starało się jak najlepiej wykorzystać pomoc Unii do pobudzania rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Zalecana jest elastyczność planowania działań innowacyjnych na poziomie regionalnym, a także specjalizacja poszczególnych programów w zależności od lokalnych warunkowań i kierunków strategii rozwojowych. Proponuje się m.in. zwiększenie inwestycji budujących regionalne klastry o określonym profilu

⁸³ *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013, Synthesis Report*, s. i.

⁸⁴ *Ibidem*, s. v.

⁸⁵ *Ibidem*, s. v–vi.

⁸⁶ *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013, Country report: Poland*, s. 40–41.

działań innowacyjnych. Postuluje się również wyodrębnienie sztandarego projektu inwestycyjnego, który będzie obrazował najważniejszy kierunek rozwoju regionalnego i stanie się inwestycją kształtującą wizerunek regionu.

- Z podejściem strategicznym wiąże się potrzeba zwiększenia koordynacji między różnymi instrumentami wspierającymi innowacje. Chodzi o powiązanie zarówno różnych polityk europejskich, jak również unijnych z krajowymi, a także polityk rządu centralnego i regionów. W szczególności znaczenie mają powiązania instytucjonalne między Narodowym Systemem Innowacji a Regionalnymi Systemami Innowacji⁸⁷. Wszystkie omawiane raporty zwracają uwagę na potrzebę wspierania rozwoju sieci kooperacyjnych między różnymi instytucjami (*triple helix system*) i na różnych poziomach (*multilevel governance*). Komitet Badań Naukowo-Technicznych (CREST) w szczególności postuluje potrzebę poprawy sieci kooperacyjnych na poziomie regionalnym: w klastrach i regionalnych centrach wzrostu⁸⁸. Inni eksperci wskazują na potrzebę zintegrowania dokumentów strategicznych, przygotowywanych na potrzeby polityki spójności, z tymi opracowywanymi dla programów ramowych. Proponowane jest stworzenie wspólnych dokumentów strategicznych wspierających rozwój innowacyjności, na przykład na szczeblu krajowym i regionalnym⁸⁹. Inni eksperci proponują powstawanie programów multiregionalnych, które wydają się najbardziej optymalne do zarządzania rozwojem innowacji na poziomie terytorialnym⁹⁰.
- Raport Europejskiego Zespołu Doradczego do spraw Nauki kładzie nacisk na ograniczanie ciężarów administracyjnych, związanych z prowadzeniem inwestycji z funduszy strukturalnych. Chodzi o wprowadzanie ułatwień ze strony urzędników i minimalizowanie formalności biurokratycznych, a także o wzmocnienie zdolności urzędniczych do efektywnego obsługiwanie programów specjalizujących się w działaniach badawczych i aplikowaniu innowacji. Istotną propozycją jest zmniejszenie obowiązkowego wkładu własnego beneficjentów (także przedsiębiorców) w finansowanie projektu, nawet do 10% wartości inwestycji⁹¹. W ten sposób zmniejsza się ryzyko związane z wprowadzaniem innowacji, zwiększa zaangażowanie sektora pry-

⁸⁷ *Guidelines on Coordinating the Research Framework Programme and the Structural Funds*, s. 12–16, 25–26.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 23–24.

⁸⁹ *Synergies between the EU 7th Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds*, s. 64–65.

⁹⁰ *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013, Synthesis Report*, s. v.

⁹¹ *Energising Europe's Knowledge Triangle of Research, Education and Innovation through the Structural Funds*, s. 3.

watnego i upowszechnia rozwiązania typu partnerstwa publiczno-prywatnego. Inną zachętą może być przyznawanie nagród (np. finansowych) za szczególnie innowacyjne projekty lub dobre doświadczenia związane z implementacją zadań inwestycyjnych. Wszystkie raporty polecają również upowszechnianie informacji o dostępnych formach wsparcia publicznego, a także demonstrowanie najlepszych doświadczeń krajowych i zagranicznych, wspierających rozwój innowacyjnej gospodarki.

- Raport EURAB zachęca do prowadzenia dwutorowych strategii publicznych. Z jednej strony powinny stymulować podaż badań i innowacji (a więc rozwijać działania tworzące potencjał badawczy określonych instytucji lub finansujące same badania), a z drugiej – podtrzymywać popyt na innowacje (tj. wspierać aplikację badań w przedsiębiorstwach, wzmacniać potencjał absorpcyjny przedsiębiorstw, kreować rozwój nowych firm itp.). Tymczasem według autorów raportu⁹², problemem polityki spójności jest m.in. zaniedbywanie strony popytowej, a zwłaszcza niewystarczający stopień wspierania rozwoju innowacji w przedsiębiorstwach. Fundusze strukturalne niezbyt efektywnie wzmacniają także kooperację między instytucjami naukowymi i przedsiębiorstwami oraz koordynację etapu kreowania wiedzy i jej komercjalizacji. Komitet Badań Naukowo-Technicznych (CREST) akcentuje natomiast potrzebę zwiększenia ekonomicznej i społecznej użyteczności badań rozwojowych. Oznacza to zachęcanie zarówno do większej aplikacji technologii w przedsiębiorstwach, jak również do ukierunkowywania badań w stronę rozwiązywania najbardziej palących problemów społecznych i politycznych⁹³. Wzywa do konsekwentnego wzmacniania potencjału innowacyjnego wszystkich zainteresowanych podmiotów: oprócz administracji publicznej, także przedsiębiorstw prywatnych i instytucji naukowo-badawczych.
- Dokumenty eksperckie⁹⁴ wskazują również na potrzebę rozwoju nowych i pełniejszego wykorzystania dotychczasowych instrumentów kredytowych Unii, pobudzających rozwój innowacyjności. Przykładem takiego rozwiązania w latach 2007–2013 jest inicjatywa JEREMIE, wspierająca rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.
- Raport Europejskiego Zespołu Doradczego do spraw Nauki nie różnicuje instrumentów pomocy dla lepiej i słabiej rozwijających się regionów. Zamiast tego podkreśla, że jego intencją jest wsparcie rozwoju innowacji we

⁹² *Ibidem*, s. 10.

⁹³ *Guidelines on Coordinating the Research Framework Programme and the Structural Funds*, s. 27–31.

⁹⁴ *Synergies between the EU 7th Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds*, s. 20; *Energising Europe's Knowledge Triangle of Research, Education and Innovation through the Structural Funds*, s. 10.

wszystkich europejskich regionach, a zwłaszcza tych pochodzących z dwunastu nowych krajów członkowskich. Autorzy raportu słusznie zauważają, że mają one najsłabszy potencjał badawczo-rozwojowy i jednocześnie są najważniejszymi odbiorcami wsparcia w ramach polityki spójności⁹⁵. Jednocześnie proponują, aby polityka spójności w większym stopniu przygotowywała słabsze gospodarczo obszary do uczestnictwa w unijnej polityce innowacyjnej, w szczególności budowała ich potencjał umożliwiając w pełniejszym zakresie korzystanie z programów ramowych⁹⁶. Także we wskazówkach Komitetu Badań Naukowo-Technicznych (CREST)⁹⁷ mowa jest o potrzebie wykorzystania funduszy strukturalnych dla lepszego przygotowania słabszych regionów do uczestniczenia w europejskiej polityce innowacyjnej. Potrzebne jest silniejsze wsparcie w tych regionach rozwoju infrastruktury badawczo-naukowej, a także jej powiązanie z infrastrukturą o znaczeniu europejskim lub uczestniczącą w badaniach finansowanych z budżetu Unii (np. z europejskimi centrami doskonałości)⁹⁸. Podobne rekomendacje przedstawia również raport przygotowany na zlecenie Dyrekcji Generalnej Spraw Wewnętrznych i Parlamentu Europejskiego. Wskazuje on na potrzebę budowania potencjału badawczo-rozwojowego słabszych regionów i ich stopniowego włączania do programów ramowych. Rekomenduje rozwój powiązań kooperacyjnych, które będą łączyły platformy technologiczne powstające na poziomie regionalnym z najbardziej konkurencyjnymi i nowoczesnymi platformami europejskimi⁹⁹. W stosunku do polskich doświadczeń polityki spójności eksperci sugerują wprowadzanie bardziej odważnych projektów badawczo-rozwojowych i tworzących nowe technologie, zwłaszcza w regionach dysponujących najwyższym potencjałem dla innowacji¹⁰⁰. W województwach słabiej rozwijających się rekomendowane są głównie działania wspierające innowacje nietechnologiczne lub wprowadzanie innowacji do tradycyjnych dziedzin gospodarki (np. rolnictwa, leśnictwa, turystyki, usług lokalnych itp.). Proponuje się również wzmacnianie regionalnych klastrów innowacji, z tym, że w przypadku województw słabszych – jedynie w formule pilotażowej.

⁹⁵ *Energising Europe's Knowledge Triangle of Research, Education and Innovation through the Structural Funds*, s. 4.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 3.

⁹⁷ *Guidelines on Coordinating the Research Framework Programme and the Structural Funds*, s. 24–25.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 20–21.

⁹⁹ *Synergies between the EU 7th Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds*, s. 42–43.

¹⁰⁰ *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013, Country report: Poland*, s. 41–43.

Wnioski dla polskiego stanowiska na arenie unijnej

- (1) W niniejszym rozdziale przedstawiłem elementy diagnozy rozwoju innowacyjnej gospodarki w Unii Europejskiej, w tym sposób dotychczasowej realizacji celów strategii lizbońskiej i stopnia wykorzystania instrumentów polityki spójności do wspierania innowacji. Wszystkie dostępne analizy wyraźnie wskazują, że nowe państwa członkowskie i ich regiony wyraźnie ustępują reszcie Europy pod względem rozwoju innowacyjnej gospodarki i podejmowania badań rozwojowych. Ponadto, odbiegają od krajów i regionów zachodnioeuropejskich pod względem zakresu realizowania działań innowacyjnych w strategii lizbońskiej oraz przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych. Takie wyniki wskazują na konieczność zintensyfikowania działań polityk europejskich, promujących innowacje w nowych krajach członkowskich. Obejmuje to również potrzebę wzmocnienia stopnia realizacji priorytetów ukierunkowanych na rozwój innowacji w strategii lizbońskiej.

Wyrównywanie poziomu rozwoju innowacyjnej gospodarki w Europie ma strategiczne znaczenie dla pomyślności całej Europy, a nie tylko słabiej rozwijających się krajów. Stwarza bowiem szanse na trwały rozwój na obszarach problemowych. Bez takiej polityki regiony te będą wymagały znaczącej pomocy publicznej, w tym transferów o charakterze socjalnym i będą narażone na różnorodne problemy polityczne, wynikające z trudnej sytuacji gospodarczo-społecznej. Rozwój innowacyjnej gospodarki na tych terenach podnosi konkurencyjność Europy, a także wyraźnie ukierunkowuje model rozwoju w stronę innowacji (a nie np. taniej siły roboczej lub zasobów naturalnych). Bez wsparcia polityki spójności trudno oczekiwać realizacji tego kierunku rozwoju, a także poprawy efektywności realizowania celów strategii lizbońskiej.

Należy zauważyć pozytywne doświadczenia polityki spójności w odniesieniu do stymulowania rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, choć zakres i forma tego wsparcia jest dalece niewystarczająca. Fundusze strukturalne są istotnym sposobem mobilizowania funduszy publicznych i prywatnych dla działań innowacyjnych i są z reguły pierwszoplanowym źródłem finansowania takiego kierunku rozwoju w najslabiej rozwijających się regionach. Polityki krajowe (regionalne lub innowacyjne) nie wystarczają w przypadku braku innowacyjnych działań finansowanych ze środków unijnych. Ponadto, badania wyraźnie wskazują na to, że realizacja działań innowacyjnych w słabiej rozwijających się regionach nie powoduje trudności w absorpcji środków europejskich. Oba argumenty wspierają postulat zwiększenia wsparcia ze strony omawianej polityki UE dla inwestycji RTDI także w słabiej rozwijających się regionach zjednoczonej Europy.

Biorąc to pod uwagę, podstawowym postulatem polskiego rządu powinno być skierowanie polityki spójności na cele osiągania większej spójności w skali europejskiej w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki. Takie podejście poszerza i reinterpretuje traktatowe znaczenie tej polityki w odniesieniu do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Kładzie bowiem nacisk na innowacje, zarówno w zakresie budowania innowacyjnej gospodarki, innowacyjnego społeczeństwa, jak również zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego, mającego wprowadzać szeroko rozumiane innowacje.

- (2) Polskie stanowisko w sprawie przyszłości polityki spójności wskazuje na potrzebę większej koncentracji tej polityki na ograniczonej liczbie celów¹⁰¹. Jest to słuszny postulat, ale w świetle niniejszego rozdziału powinien zostać doprecyzowany w kierunku silniejszego wspierania działań innowacyjnych i rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Ponadto, polskie stanowisko może wesprzeć postulat zwiększenia skali inwestycji badawczo-rozwojowych (i wspierających innowacje) do 20% alokacji z funduszy strukturalnych. Jest to nawiązanie do rekomendacji jesiennego szczytu Rady Europejskiej w Hampton Court (2005), który zalecił państwom członkowskim, aby dobrowolnie zaplanowały taki poziom wydatków w ramach dostępnych funduszy strukturalnych na cele innowacyjne. Warto zauważyć, że w obecnym stanowisku rządu tylko jeden raz¹⁰² (*sic!*) mówi się o zwiększaniu potencjału innowacyjności polityki spójności, ale nie w formie postulatu na przyszłość tylko wskazania na doświadczenia tej polityki.

W stanowisku Polski słusznie wskazano, że polityka spójności stała się podstawowym instrumentem osiągania celów strategii lizbońskiej¹⁰³. Warto jednak pamiętać, że nie wszystkie cele tej strategii w równym stopniu służą pobudzaniu innowacji, a zwłaszcza nie wszystkie wspierają rozwój innowacyjnej gospodarki. Dlatego postulat większej koncentracji może dotyczyć także samej strategii lizbońskiej. Zwłaszcza tego, aby wskaźniki zaawansowania realizowania celów lizbońskich precyzyjnie oddawały poziom budowania innowacyjnej gospodarki, a nie służyły maskowaniu rzeczywistości (a więc głównie marketingowi politycznemu).

- (3) Wśród dokumentów europejskich ujawnia się tendencja do różnicowania między instrumentami wsparcia polityki spójności w regionach najlepiej i słabiej rozwijających się. W tych pierwszych, z uwagi na ich wyższy potencjał naukowo-badawczy proponuje się zwiększyć pomoc dla rozwoju innowacji technologicznych, wsparcia rozwoju regionalnych klastrów

¹⁰¹ Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 roku, pkt 7, s. 3.

¹⁰² *Ibidem*, pkt 1, s. 2.

¹⁰³ *Ibidem*, pkt 2, s. 2.

technologicznych i poszukiwania ściślejszej synergii działań z programami ramowymi. Natomiast w tej drugiej kategorii regionów nacisk położono na rozwój innowacji nietechnologicznych, zwłaszcza w tradycyjnych dziedzinach gospodarki powiązanych z rolnictwem, leśnictwem, turystyką itp. Ponadto proponuje się silniejszy rozwój inwestycji lizbońskich, które jednak niewystarczająco przyczyniają się do rozwoju innowacyjnej gospodarki. Jak się wydaje, tego typu podział byłby długofalowo niepełnym sposobem wspierania rozwoju w słabszych krajach i regionach Unii, zwłaszcza nowych krajach członkowskich. Inwestycje nietechnologiczne nie powinny zastępować, ale uzupełniać działania związane z rozwojem nowych technologii i badań rozwojowych. Oczywiście w słabiej rozwijających się krajach podstawowym problemem jest niski potencjał do realizowania bardziej ambitnych zadań technologicznych. Dlatego lepszym rozwiązaniem jest działanie dwutorowe, czyli wspieranie w tych krajach i regionach jednocześnie rozwoju innowacyjności nietechnologicznej, jak również stopniowe budowanie potencjału badawczo-rozwojowego, który perspektywicznie pozwoli na podejmowanie działań w zakresie nowych technologii i badań rozwojowych.

- (4) Należy dążyć do wzmocnienia tych propozycji Komisji i ekspertów unijnych, które kładą nacisk na budowanie nowego potencjału dla rozwoju innowacyjnej gospodarki w regionach słabiej rozwijających się, umożliwiającego w perspektywie strategicznej rozwój badań i nowych technologii, a także stopniowe włączanie się do europejskich programów ramowych¹⁰⁴. Do takich propozycji należy zaliczyć m.in. silniejsze wsparcie w tych regionach rozwoju infrastruktury badawczo-naukowej, a także jej powiązanie z infrastrukturą o znaczeniu europejskim lub uczestniczącą w badaniach finansowanych z budżetu Unii (np. z europejskimi centrami doskonałości)¹⁰⁵. Podobną rekomendacją jest rozwój powiązań kooperacyjnych, które będą łączyły platformy technologiczne, powstające na poziomie regionalnym z najbardziej konkurencyjnymi i nowoczesnymi platformami europejskimi¹⁰⁶. Warto również poprzeć propozycję wzmocnienia regionalnych klastrów innowacji w przypadku regionów słabszych, na przykład w formule pilotażowej¹⁰⁷. Stanowisko polskiego rządu wskazuje na potrzebę lepszego wyko-

¹⁰⁴ *Konkurencyjność europejskich regionów dzięki badaniom naukowym i innowacjom*, s. 3–6.

¹⁰⁵ *Guidelines on Coordinating the Research Framework Programme and the Structural Funds*, s. 20–21.

¹⁰⁶ *Synergies between the EU 7th Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds*, s. 42–43.

¹⁰⁷ *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007-2013, Country report: Poland*, s. 41–43.

rzystania w przyszłości regionalnych potencjałów rozwoju¹⁰⁸. Jak się wydaje, takie podejście jest niewystarczające. Oprócz tego należy podejmować starania, aby dywersyfikować strategiczne zasoby w regionach (zwłaszcza problemowych lub najsłabiej rozwijających się), a więc wspierać tam budowę nowego potencjału rozwojowego¹⁰⁹.

Podejście innowacyjne do polityki spójności może ją wzmocnić zarówno ideowo, jak również politycznie. Może uczynić z niej instrument budowania zjednoczonej Europy, nie tylko opartej na rozwoju nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki, ale również w trosce o poszanowanie przyrody i rozwoju społecznego. Może przyczynić się do bardziej skutecznego rozwiązywania problemów społecznych, co jest korzystne zarówno dla społecznego odbioru integracji europejskiej, ale również dla państw mających największy wpływ na decyzje Unii. Przykładem takiego problemu jest poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie energetyki. Wychodzi ono naprzeciw wzrastającym potrzebom energetycznym gospodarki unijnej, uwzględnia wymagania ochrony środowiska, a także może podwyższać bezpieczeństwo energetyczne krajów europejskich, m.in. poprzez zmniejszanie zależności od zewnętrznych dostaw tradycyjnych surowców. Polityka spójności może również zmniejszyć koszty dostosowania Polski do wymogów pakietu regulacji unijnych, odpowiadających na zmiany klimatyczne. Wspomniany kierunek działań jest także zgodny z kierunkiem ewolucji celów odnowionej strategii lizbońskiej (na lata 2008–2010). Warto wykorzystać zainteresowanie Unii problemami dotyczącymi energetyki i odpowiednio ukierunkować realizację celów lizbońskich. Włączenie się polityki spójności w tego typu działania innowacyjne (zarówno na poziomie poszukiwania nowych technologii energetycznych, jak również ich uruchamiania w gospodarce) – leży w polskim interesie, a więc należy dążyć do tego, aby mogły być realizowane także w polskich regionach po roku 2013. Na marginesie warto zauważyć, że polityka polskiego rządu powinna uwzględnić również inną tendencję polityczną odnowionej strategii lizbońskiej, jaką jest silniejsze kształtowanie działań wewnętrznych. W tym kontekście istotne znaczenie ma dążenie do odblokowania barier w handlu z Rosją. Ponadto, należałoby gruntownie przeanalizować inne interesy handlowe polskiej gospodarki i bardziej aktywnie prezentować je na forum europejskim.

¹⁰⁸ *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 roku*, pkt 7, s. 3.

¹⁰⁹ Por. rozwinięcie teoretyczne tej koncepcji: T.G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na periferiach?*

- (5) Na zakończenie warto odnieść się do elementów diagnozy sytuacji w nowych krajach członkowskich, dokonanej przez Komisję Europejską przy okazji planowania zmian w odnowionej strategii lizbońskiej. W komunikacie Komisji¹¹⁰ pojawia się informacja o „pewnym zmęczeniu reformami” w niektórych krajach, które notują zwiększenie deficytu na rachunku bieżącym, wzrastające zadłużenie gospodarstw domowych oraz gwałtowny wzrost cen nieruchomości. Polityka spójności może przynajmniej częściowo pomóc tym państwom uporać się z tymi problemami. Na przykład może wesprzeć działania stymulujące rozwój mieszkalnictwa komunalnego, co mogłoby zwiększyć podaż mieszkań i oddziaływać na zmniejszenie cen na rynku nieruchomości. Jednocześnie miałyby to duże znaczenie dla rozwoju miast, co jest nieodzownym warunkiem kształtowania procesów rozwojowych w Polsce.

¹¹⁰ Por. *Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008–2010)*, s. 6.

3. Kierunki debaty o spójności terytorialnej

Wprowadzenie

Debata o spójności terytorialnej pojawiła się wraz z rozwojem europejskiej polityki spójności i miała na celu pogłębić przestrzenne podejście w ramach tej polityki. Z tego względu łączyła w sobie podstawowe cele polityki spójności, wyrażone najpełniej w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską¹¹¹ z perspektywą rozwoju przestrzennego. Podjęcie debaty na temat wymiaru terytorialnego Wspólnoty było wynikiem realizacji pakietu J. Delorsa (w latach 1988–1992). Na konferencji ministrów odpowiedzialnych za politykę regionalną w Nantes w 1989 roku Komisja Europejska została poproszona o przygotowanie strategicznego opracowania w zakresie rozwoju przestrzennego Wspólnoty. Zainicjowano w ten sposób cykliczne prace nad kolejnymi studiami dotyczącymi terytorialnego rozwoju zjednoczonej Europy, wśród których wymienić należy kolejne raporty: „Europa 2000” z roku 1991 i „Europa 2000 Plus” (1994) oraz dokumenty Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (ESDP), tj. wstępny raport z roku 1997 oraz kolejny z 1999¹¹². Podstawowym założeniem Komisji Europejskiej w trakcie przygotowywania tych dokumentów było stworzenie ram odniesienia dla planistów rozwoju przestrzennego, decydentów politycznych na szczeblu narodowym, regionalnym i lokalnym oraz dla zainteresowanych podmiotów prywatnych. Chodziło m.in. o stymulowanie bardziej systematycznej współpracy między planistami rozwoju regionalnego na poziomie Wspólnoty. Kolejnym celem tych dokumentów było zintegrowanie polityk sektorowych z politykami regionalnymi, zwłaszcza w odniesieniu do dużych inwestycji infrastrukturalnych (transportowych, telekomunikacyjnych, energetycznych i ekologicznych). Wspomniane dokumenty podnosiły także znaczenie specyficznych kategorii przestrzennych w polityce spójności, takich jak miasta i metropolie, obszary wiejskie, regiony przygraniczne, obszary nadbrzeżne, wyspy itp. Dodatkowym impulsem

¹¹¹ Por. art. 2 i art. 158 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, tekst ujednolicony, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 19, 213.

¹¹² *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*, Commission of the European Communities, Luxembourg 1991; *Europe 2000 Plus. Cooperation for European Territorial Development*, European Commission, Luxembourg 1994; *European spatial development perspective. First official draft*, European Commission, Luxembourg 1997; *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, Luxembourg 1999.

dla rozwoju dyskusji na temat wymiaru przestrzennego były kolejne fale rozszerzenia Wspólnoty, w tym o państwa mające specyficzne uwarunkowania terytorialne (przykładem mogą być regiony krajów nordyckich przyjętych w roku 1995). Ważnym elementem wzmacniającym dyskusję było ustanowienie europejskiej sieci planowania przestrzennego (ESPON)¹¹³. Pierwszy pięcioletni program badawczy tej sieci był realizowany w latach 2002–2006 w ramach inicjatywy wspólnotowej Interreg III.

Dyskusja na temat spójności terytorialnej odbywa się na forum różnych instytucji europejskich, powoływanych przez Komisję Europejską, jak również w instytucjach międzyrządowych. Spośród tych ostatnich duże znaczenie miały cykliczne spotkania ministrów odpowiedzialnych za politykę regionalną i planowanie przestrzenne. W czasie tych spotkań i wieloletniej debaty politycznej, urzędniczej i eksperckiej pojawiało się wiele definicji i odniesień do spójności terytorialnej. Krzyżowało się wiele opinii, interesów politycznych, odmiennych stanowisk akademickich itp.

Spójność terytorialna przypomina worek, do którego wkładane są różne idee i interpretacje naukowe i polityczne. Jest także obszarem poważnego sporu między różnorodnymi, niekiedy sprzecznymi interesami. Dotyczy to zwłaszcza dyskusji o przyszłości polityki spójności po roku 2013, gdzie rywalizują poważne interesy polityczne. Jest traktowana jako mechanizm promocyjny integracji europejskiej, a zwłaszcza polityki spójności. Może być wykorzystana do reformy tej polityki i jej wzmocnienia po roku 2013, ale również może posłużyć do osłabienia lub jej częściowej renacjonalizacji.

W niniejszym rozdziale zastanawiam się nad implikacjami politycznymi i merytorycznymi dla polityki spójności po roku 2013, płynącymi z dyskusji nad spójnością terytorialną¹¹⁴. Czy będzie to jedynie okresowa moda intelektualna i polityczna, która w istocie będzie przedstawiała „odgrzewane” idee i metody działania w ramach polityki spójności, a jej znaczenie zostanie ograniczone do celów promocyjnych? A może pociągnie za sobą poważne zmiany w polityce spójności, jeśli tak, to jakie? Czy skoncentruje cele polityki spójności na wybranych zadaniach i problemach rozwojowych, czy rozproszy na zbyt wielu „słusznych” priorytetach i nowo wprowadzanych tematach interwencji? Czy wzmocni integrację polityk sektorowych z polityką spójności, czy przeciwnie – podporządkuje tę politykę interesom sektorowym? Czy spójność terytorialna zwiększy, czy raczej zmniejszy znaczenie regionów w polityce spójności?

¹¹³ ESPON: European Spatial Planning Observatory Network.

¹¹⁴ Por. T.G. Grosse: *Czy polityka spójności Unii Europejskiej będzie po roku 2013 bardziej innowacyjna?*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008; T.G. Grosse: *Spójność terytorialna jako nowy wymiar polityki spójności UE. Najważniejsze dylematy politycznej debaty*, w: T. Marszał (red.): *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań strategii lizbońskiej*, Polska Akademia Nauk, KPZK, Studia, tom CXX, Warszawa 2008, s. 9–34.

Analiza dotychczasowej debaty o spójności terytorialnej ma bezpośrednie znaczenie dla kształtowania przyszłości polityki spójności po roku 2013, a także sformułowania polskiego stanowiska w tej sprawie. Jak wyżej wspomniałem, w rozdziale skupiam się na trzech głównych aspektach tej dyskusji. Po pierwsze, nad implikacjami traktatowymi dla kierunku dalszej dyskusji. Wychodzę bowiem z założenia, że podstawa prawna, zwłaszcza traktatowa ma kluczowe znaczenie dla formułowania postulatów politycznych i ich skutecznej operacjonalizacji w politykach unijnych. Po drugie, zajmuję się analizą historyczną najważniejszych dokumentów politycznych przedstawianych do tej pory przez instytucje europejskie. Analizuję dokumenty przygotowane przez Komisję Europejską, ale również przez gremia międzyrządowe. Choć te ostatnie najczęściej funkcjonują na zasadach nieformalnych, to były silnie wspierane przez urząd prezydencji, dzięki czemu uzyskały wysoką rangę polityczną i wpływały na prace Komisji Europejskiej. Dokładna analiza tych dokumentów pozwala zaobserwować kierunki zmian dyskusji, najbardziej istotne postulaty polityczne, a także różnicę między zaleceniami rządowymi a wspólnotowymi. Wspomniane dokumenty stanowią również istotny zasób różnorodnych argumentów, które mogą być wykorzystywane w dyskusji nad przyszłością polityki spójności. Określają one ramy debaty europejskiej nad spójnością terytorialną zgodnie z koncepcją *zależności od szlaku* (*path dependency*)¹¹⁵. Stanowią więc ważny punkt odniesienia dla decydentów politycznych, którego nie można ignorować. Po trzecie, dla ostatecznych decyzji w sprawie spójności terytorialnej duże znaczenie ma gra polityczna, tocząca się wokół polityki spójności po roku 2013. Poszczególne strony zaangażowane w tę grę będą interpretowały zagadnienia dotyczące spójności terytorialnej w sposób dogodny dla własnych interesów. Wiedza na temat tego typu interpretacji jest przydatna w zrozumieniu kierunku rozwoju dyskusji o przyszłości spójności terytorialnej. Pozwoli również odpowiednio włączyć się do tej debaty polskiemu rządowi.

Idee i pomysły interpretacyjne dotyczące spójności terytorialnej koncentrują się wokół trzech najważniejszych obszarów:

- Po pierwsze, są związane z podstawowymi zasadami politycznymi, takimi jak na przykład zwiększanie znaczenia rozwoju endogenicznego lub poszanowania i wykorzystania różnicowań regionalnych. Obok tego są formułowane także inne zasady związane z dążeniem do spójności i wyrównywania szans rozwojowych między regionami. Jak pokażę w dalszej części mojego tekstu, przyjęcie określonych zasad, dotyczących spójności

¹¹⁵ Definicje pojęcia *path dependency* w naukach społecznych zob.: R.D. Putnam, R. Leonard, R.Y. Nanetti: *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton, Oxford 1993, s. 179–181; P. Pierson: *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton, Oxford 2004, s. 17–53.

terytorialnej, może mieć bardzo duże i wymierne konsekwencje dla sposobu prowadzenia polityki spójności, zakresu wsparcia finansowego Wspólnoty i odpowiedzialności państw członkowskich za politykę spójności.

- Po drugie, idee i pomysły dotyczące spójności terytorialnej mają wyraźne ukierunkowanie merytoryczne, a więc wyznaczają priorytety interwencji polityki publicznej. Przykładowo akcentują policentryczny rozwój sieci miejskiej¹¹⁶, ochronę środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, podwyższanie jakości życia mieszkańców lub rozwój usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹¹⁷. Mogą również uwzględniać modne ostatnio priorytety związane ze zmianami klimatycznymi lub demograficznymi.
- Wreszcie, po trzecie, spójność terytorialna ma bardzo silne odniesienie do poprawy zarządzania. Według niektórych opinii¹¹⁸ zasadniczą cechą dyskusji na ten temat jest innowacyjne podejście do zarządzania politykami publicznymi, które łączy ze sobą strategiczne planowanie, oparcie decyzji publicznych na wiedzy i gruntownych studiach przestrzennych oraz koordynacji wielu działań i współpracy różnych podmiotów zajmujących się ich realizacją. W szczególności odnosi się do większej integracji polityk sektorowych z określonym terytorium (i polityką spójności oraz politykami regionalnymi), wzmocnieniem tzw. zarządzania wielopoziomowego (*multilevel governance*), wzmocnieniem partnerstwa społecznego przy realizacji polityk publicznych, a także silniejszym związaniem planowania strategicznego (w tym projektowanych działań inwestycyjnych) z planowaniem przestrzennym.

¹¹⁶ Rozwój policentryczny odnosi się do rozwoju sieci miast, zwłaszcza w najsłabszych regionach peryferyjnych oraz zmniejszenia rozpiętości między wielkością miast w danym kraju. Szerzej definicje pojęcia policentrycznego rozwoju w: E. Meijers, B. Waterhout, W. Zonneveld: *Closing the Gap: Territorial Cohesion through Polycentric Development*, „European Journal of Spatial Development”, 2007, no. 24, October.

¹¹⁷ Termin «usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym» jest stosowany w art. 16 i 86 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Termin ten nie jest zdefiniowany ani w treści Traktatu ani w prawodawstwie wtórnym. Jednak w praktyce Wspólnoty istnieje szerokie porozumienie wobec tego, iż pojęcie to odnosi się do usług o charakterze gospodarczym, które według państw członkowskich lub Wspólnoty podlegają określonym obowiązkom z tytułu świadczenia usług publicznych ze względu na kryterium użyteczności publicznej. Pojęcie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym obejmuje tym samym zwłaszcza pewne rodzaje usług dostarczane przez wielki przemysł sieciowy, np. transport, usługi pocztowe, sektor energetyczny i komunikacyjny. Jednak termin ten rozciąga się także na każdy inny rodzaj działalności gospodarczej, który podlega obowiązkom z tytułu świadczenia usług publicznych. Na podstawie: Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Biała Księga na temat usług użyteczności publicznej*, COM(2004) 374 final, Bruksela, 12.5.2004.

¹¹⁸ Por. E. Gualini: *Territorial cohesion as a category of agency: the missing dimension in the EU spatial debate*, „European Journal of Spatial Development”, 2008, no. 28, March, s. 6.

W niniejszym rozdziale badam poszczególne propozycje, dotyczące rozumienia lub operacjonalizacji spójności terytorialnej ze szczególnym uwzględnieniem trzech wyżej wspomnianych obszarów analizy.

Jak wcześniej wspomniałem, widoczne jest rosnące znaczenie spójności terytorialnej, również w dyskusji o przyszłości polityki spójności. W obecnym okresie programowym tej polityki (tj. lata 2007–2013) wyodrębniony został specjalny, trzeci cel interwencji polityki spójności dotyczący Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Dla jego powołania podstawowa była właśnie debata na temat spójności terytorialnej i przestrzennych aspektów polityki europejskiej. Innym przykładem jest wprowadzenie w roku 2007 nowego instrumentu, jakim jest tzw. europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej¹¹⁹. Ponadto, w projektach traktatu konstytucyjnego, a później traktatu lizbońskiego do głównych celów Unii został włączony, obok spójności gospodarczej i społecznej, także wymiar spójności terytorialnej (art. 3 skonsolidowanej wersji Traktatu o Unii Europejskiej¹²⁰). W ten sposób, wraz z wejściem w życie omawianych zapisów traktatowych – politykę spójności będzie definiował obok ekonomicznego i społecznego także wymiar terytorialny. Oznacza to, że Unia będzie zmuszona podjąć prace nad operacjonalizacją tego nowego obowiązku traktatowego, a więc wprowadzeniem takich zmian w dotychczasowej polityce spójności, które uwzględnią nowe brzmienie przepisów. W ten sposób dyskusja o interpretacji i operacjonalizacji spójności terytorialnej wpisuje się w prace nad przyszłością polityki spójności po roku 2013. Będzie stanowiła jedną z najważniejszych osi sporu intelektualnego i politycznego o przyszłość tej polityki. Należy spodziewać się, że różne argumenty i interpretacje dotyczące spójności terytorialnej będą wykorzystywane w tym sporze. Polski rząd powinien być dobrze przygotowany do tej dyskusji, a także umiejętnie się do niej włączyć, wykorzystując odpowiednie argumenty dotyczące spójności terytorialnej dla wsparcia własnego stanowiska co do przyszłości polityki spójności.

Podstawa traktatowa

Zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską jej głównymi celami jest m.in. dążenie do harmonijnego, zbalansowanego (*balanced*) i zrównoważonego (*sustainable*) rozwoju gospodarczego, w tym również

¹¹⁹ Por. J. Olbrycht: *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – nowy instrument budowania współpracy terytorialnej*, w: J. Szlachta, J. Woźniak (red.): *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007–2013*, Komitet Przemysłowego Zagospodarowania Kraju PAN 2007, Biuletyn nr 231, s. 27–47.

¹²⁰ Por. wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, tom 51, z dnia 9 maja 2008, s. 21.

osiągnięcie spójności gospodarczej i społecznej¹²¹. Wspólnota w szczególności zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów i ograniczania zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych (w tym także wysp i obszarów wiejskich – art. 159)¹²². Cele polityki spójności są więc skierowane na wyrównywanie dysproporcji między regionami, a zwłaszcza pomoc dla terenów najsłabiej rozwijających się i najmniej uprzywilejowanych pod względem geograficznym. Dotyczy to na przykład różnych kategorii regionów i obszarów, które z uwagi na specyficzne cechy terytorialne mają trudności rozwojowe (regiony najbardziej oddalone, obszary wiejskie, regiony przemysłowe, regiony wyspiarskie, transgraniczne, górskie, słabo zaludnione itp.). Obowiązujący obecnie traktat wskazuje na potrzebę zbalansowanego (w znaczeniu zrównoważonego terytorialnie) rozwoju gospodarczego na obszarze Unii, a także konieczność zmniejszania dysproporcji rozwojowych, zwłaszcza w regionach najmniej uprzywilejowanych geograficznie, co jest zgodne z podejściem wyrównawczym w polityce regionalnej.

Termin spójność terytorialna pojawia się wprost w art. 16 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹²³. Jej wspieranie jest łączone z jednej strony ze spójnością społeczną, a z drugiej z zapewnieniem dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Takie usługi (podobnie jak cele polityki spójności) mają być realizowane zarówno przez Wspólnotę, jak i państwa członkowskie. W sposób szczególny omawiane usługi dotyczą regionów „najmniej uprzywilejowanych” geograficznie, w tym najbardziej oddalonych¹²⁴.

W projekcie traktatu konstytucyjnego, a później traktatu lizbońskiego do głównych celów Unii został włączony, obok spójności gospodarczej i społecznej, także wymiar spójności terytorialnej (art. 3 skonsolidowanej wersji traktatu o Unii Europejskiej¹²⁵). Ponadto, w tytule XVIII Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹²⁶ określono cele polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W ten sposób, wraz z wejściem w życie omawianych zapisów traktatowych¹²⁷, politykę spójności będzie definiował – obok ekonomicznego i społecznego – wymiar terytorialny. Oznacza to, że Unia będzie zmuszo-

¹²¹ Por. dotychczas obowiązujący art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, s. 18–19.

¹²² *Ibidem*, s. 213.

¹²³ *Ibidem*, s. 31.

¹²⁴ Por. *Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*, Commission Working Document, Commission of the European Communities, SEC(2007) 1112, Brussels 12.09.2007, s. 11–13.

¹²⁵ Por. wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, s. 21.

¹²⁶ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, s. 166–168.

¹²⁷ Najprędzej mogą wejść w życie 1 stycznia 2009 roku, a w przypadku przedłużenia procedury ratyfikacyjnej – w pierwszym dniu miesiąca następującego po złożeniu ostatniego dokumentu ratyfikującego. W przypadku udanej ratyfikacji zapisy wprowadzone traktatem lizbońskim będą w poważnym stopniu kształtowały debatę o polityce spójności po roku 2013.

na podjąć prace nad operacjonalizacją tego nowego obowiązku traktatowego, a więc wprowadzeniem takich zmian w dotychczasowej polityce spójności, które uwzględnią nowe brzmienie zapisów traktatowych.

Spójność terytorialna jest (podobnie jak inne wymiary spójności) łączona z potrzebą zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz niwelowania zacofania tych najmniej uprzywilejowanych¹²⁸. Wśród terenów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i takim, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, jak np. najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie. W ten sposób w projekcie omawianego traktatu spójność terytorialna jest silnie powiązana z obszarami i regionami „najmniej uprzywilejowanymi”, zwłaszcza pod względem specyficznych uwarunkowań terytorialnych. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej pozostawiono również zapis łączący spójność terytorialną ze spójnością społeczną i potrzebą zagwarantowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹²⁹. Pozostawiono również specjalny artykuł, odnoszący się do szczególnego traktowania przez polityki wspólnotowe regionów najbardziej oddalonych¹³⁰.

We wspomnianych traktatach podkreślono potrzebę zachowania solidarności między państwami członkowskimi (art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej) oraz wzajemnej koordynacji polityk gospodarczych z polityką spójności (art. 175 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Jednoznacznie wiąże to politykę spójności z zasadą solidarności, w tym jej aspektem finansowym, wzajemną wymianą doświadczeń i potrzebą współpracy. W tym kontekście warto również zauważyć, że choć artykuły traktatu lizbońskiego wskazują na zachowanie silnej roli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach polityki spójności, to znajdują się także zapisy, które wskazują na chęć ograniczania zakresu finansowania tej polityki. W protokole nr 28 w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, dołączonym do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³¹, podkreślono potrzebę większego zróżnicowania udziału Unii w programach realizowanych w niektórych państwach, co może dotyczyć zarówno aspektu finansowego, jak programowego i organizacyjnego. W tym samym miejscu wskazano na potrzebę zwiększenia roli kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz kredytów z funduszy strukturalnych (w domyśle w zamian za ograniczenie bezzwrotnych dotacji z tych funduszy). Wskazano również na potrzebę silniejszego powiązania

¹²⁸ Art. 174 wersji skonsolidowanej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, s. 166.

¹²⁹ Por. art. 14, wersji skonsolidowanej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, s. 69.

¹³⁰ Art. 349, wersji skonsolidowanej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, s. 255.

¹³¹ Por. wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, s. 396–397.

finansowania polityki spójności (zwłaszcza Funduszu Spójności) z warunkami dotyczącymi deficytu budżetowego i konwergencji parametrów makroekonomicznych (por. art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³²). Chodzi zwłaszcza o lepsze dostosowanie udziału Unii w programach finansowanych z tych funduszy w celu uniknięcia nadmiernego wzrostu wydatków budżetowych w mniej zamożnych państwach członkowskich. W praktyce oznacza to, że omawiany protokół wprowadza różnorodne zapisy, umożliwiające ograniczenie wysokości finansowania polityki spójności, w tym również w mniej zamożnych krajach członkowskich.

Warto również zauważyć, że polityka spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej znalazła się wśród kompetencji dzielonych między Unią i krajami członkowskimi¹³³. Należy podkreślić, że takie określenie kompetencji w polityce spójności nie jest nowe, choć umożliwia wprowadzenie przynajmniej częściowej renacjonalizacji tej polityki. Ponadto, w innym miejscu¹³⁴ podkreślono poszanowanie ze strony Unii dla podstawowych funkcji państwa, w tym zapewnienia jego integralności terytorialnej. Może to stać się podstawą dążenia do zapewnienia silnej roli rządów narodowych przy praktycznym realizowaniu spójności terytorialnej, która bez wątpienia będzie mogła wzmacniać integrację terytorialną poszczególnych krajów.

- Podsumowując należy zauważyć, że ostatnie zmiany traktatowe ściśle łączą spójność terytorialną z wymiarem spójności gospodarczej i społecznej. Spójność terytorialna staje się jednym z trzech głównych celów polityki spójności.
- Ponadto, spójność terytorialna w traktacie lizbońskim jest łączona z wyrównywaniem dysproporcji między obszarami i regionami Unii. W szczególności dotyczy pomocy dla „najmniej uprzywilejowanych” terytoriów. Takie podejście sprzyja wprowadzaniu kategoryzacji regionów z uwagi na ich specyficzne uwarunkowania geograficzne, czego przykładem są regiony najbardziej oddalone (tzw. ultraperyferyjne)¹³⁵. Jest także związane z zapewnieniem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, co należy rozumieć jako potrzebę odpowiedniej pomocy publicznej i wyrównywaniem szans rozwojowych w tych regionach. Jest to podejście definiujące solidarność w kontekście zapewnienia pomocy publicznej i wyrównywania dysproporcji w poziomach rozwoju. Warto zauważyć, że takie właśnie rozumienie spójności terytorialnej, tj. oparte na zapisach traktatowych i dotyczące redukcji różnicowań regionalnych (zwłaszcza

¹³² Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, s. 131–133.

¹³³ Por. art. 4 wersji skonsolidowanej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, s. 66.

¹³⁴ Art. 4 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej, s. 22.

¹³⁵ Por. T. G. Grosse: *Polityka Unii Europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2008.

obszarów „najmniej uprzywilejowanych”) także spotyka się u niektórych ekspertów¹³⁶.

- Jednocześnie propozycje zawarte w traktacie wskazują na wzrost presji, dotyczącej zmniejszania zakresu europejskiej polityki spójności. Przejawem tej tendencji może być skłonność do zmniejszania finansowania z budżetu unijnego, możliwość częściowej renacjonalizacji tej polityki, a także osłabiania solidarności między państwami w wymiarze finansowym i jej przesuwanie w stronę wzajemnej współpracy i wymiany doświadczeń.

Analiza historyczna dokumentów europejskich

Jak wcześniej wspomniałem, zasadnicze znaczenie dla rozwoju dyskusji o spójności terytorialnej miało przyjęcie Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego, na nieformalnym spotkaniu ministrów państw członkowskich (odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój regionalny) w Poczdamie (1999). Określono wówczas najważniejsze kierunki definiowania spójności terytorialnej. Wśród nich na uwagę zasługują następujące kwestie¹³⁷:

- (1) powiązanie celów spójności gospodarczej i społecznej z wymiarem przestrzennym (co stanowiło zapowiedź wyodrębnienia trzeciego wymiaru w ramach polityki spójności UE),
- (2) dążenie do „zbalansowanego”, tj. zrównoważonego przestrzennie rozwoju określonego terytorium, w tym wiązanie rozwoju terytorialnego z poprawą konkurencyjności całego europejskiego terytorium,
- (3) akcentowanie potrzeby ochrony środowiska naturalnego i zachowania dziedzictwa kulturowego, jako istotnych wewnątrzregionalnych zasobów rozwojowych. Takie podejście zmierzało do kształtowania poglądu o potrzebie eksploatacji zasobów endogenicznych i rozwoju oddolnego (a nie wyłącznie sterowanego odgórnie). Sprzyjało także traktowaniu różnicowań między regionami jako korzystnego uwarunkowania z punktu widzenia celów rozwojowych i dążenia do wykorzystania tych różnic dla rozwoju.

Sformułowano też rekomendacje dotyczące rozwoju polityk publicznych. Wśród nich pojawiły się propozycje rozwijania policentrycznej sieci miejskiej, rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, funkcjonalnych relacji między wsią i miastami, a także sieci kooperacyjnych, umożliwiających dyfuzję innowacji i poprawę dostępu do wiedzy na obszarach słabiej rozwijających się.

¹³⁶ Por. N. Farrugia, A. Gallina: *Developing indicators of territorial cohesion*, Research report 1/2008, Federico Caffè Centre – Department of Society and Globalization, Roskilde University.

¹³⁷ Por. *ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, s. i.

Wspomniane propozycje były stopniowo uzupełniane w późniejszych dokumentach.

Istotne znaczenie miał fakt, że inicjatywa dotycząca spójności terytorialnej i silniejszego uwzględniania aspektów przestrzennych w politykach europejskich należała do państw członkowskich. Sformułowano również metodykę pracy nad spójnością terytorialną. Przypominała ona „miękkie” zasady zarządzania strategią lizbońską, a więc zgodne z logiką otwartej metody koordynacji. Chodziło o określenie jedynie podstawowych ram na szczeblu europejskim, które następnie byłyby „wypełniane” przez aktywność państw członkowskich i podmiotów krajowych¹³⁸. W późniejszym okresie położono większy nacisk na wykorzystanie instrumentów redystrybucyjnych unijnej polityki spójności oraz potrzebę silniejszej koordynacji polityk sektorowych UE z planowaniem przestrzennym.

Kolejnym impulsem rozwoju debaty europejskiej były dokumenty prezentowane przez Komisję Europejską: *Trzeci raport kohezyjny* (2004)¹³⁹ oraz *Raport okresowy o spójności terytorialnej* (2004)¹⁴⁰. Ich cechą charakterystyczną było odniesienie terminu spójności terytorialnej do obowiązujących traktatów europejskich, a także silniejsze (niż w przypadku państw członkowskich) akcentowanie potrzeby wyrównywania szans rozwojowych w regionach słabiej rozwijających się lub najmniej uprzywilejowanych pod względem cech geograficznych. Spójność terytorialna jest w tych dokumentach odnoszona głównie do „zbalansowanego”, tj. zrównoważonego przestrzennie rozwoju w ramach Wspólnoty (art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁴¹). Ma również związek z redukowaniem dysproporcji w poziomach rozwoju między regionami i ograniczaniem zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych – w tym także wysp i obszarów wiejskich (por. art. 159 tego Traktatu)¹⁴².

Takie podejście pociąga za sobą określone rekomendacje polityczne. Wśród nich znajdują się propozycje rozwoju policentrycznego, a więc rozwoju miast i ich powiązań z otoczeniem regionalnym, w tym zwłaszcza obszarami wiejskimi. Ponadto, wynikiem podejścia traktatowego do spójności terytorialnej jest podkreślanie potrzeby likwidowania nierówności rozwojowych między obszarami centralnymi i peryferyjnymi, a także pomocy regionom najmniej uprzywilejowanym geograficznie, w tym najbardziej oddalonym, pery-

¹³⁸ Por. E. Gualini: *Territorial cohesion as a category of agency: the missing dimension in the EU spatial debate*, s. 7.

¹³⁹ *Third report on economic and social cohesion. A New partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation*, European Commission, Luxembourg 2004.

¹⁴⁰ *Interim Territorial Cohesion Report (Preliminary results of ESPON and EU Commission studies)*, European Commission, Luxembourg 2004.

¹⁴¹ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, s. 18–19.

¹⁴² *Ibidem*, s. 213.

feryjnym, wyspom, obszarom górskim, słabo zaludnionym, subarktycznym itp. Komisja akcentuje także potrzebę rozwoju usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, czego wyrazem jest m.in. propozycja zwiększania dostępności komunikacyjnej. Proponowany jest więc z jednej strony rozwój sieci transportowych, telekomunikacyjnych, energetycznych, a z drugiej kooperacji między regionami, obejmującej także sferę upowszechniania innowacji oraz badań rozwojowych. Z podejściem wyrównawczym do spójności terytorialnej koresponduje postulat likwidowania wykluczenia społecznego, co wiąże się przede wszystkim z osiąganiem spójności w wymiarze społecznym (por. art. 16 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁴³). Komisja interpretuje spójność terytorialną również w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), a więc poszanowania przyrody i dziedzictwa kulturowego. Łączy także ten termin z poprawą zarządzania, w tym integracją polityk sektorowych z danym terytorium i politykami regionalnymi.

Komisja podkreśla¹⁴⁴, że spójność terytorialna ma zastosowanie zarówno w skali europejskiej, krajowej, jak i regionalnej. W pierwszym przypadku pociąga za sobą dążenie do przenoszenia impulsów rozwojowych poza tzw. pentagon, a więc centralny i najlepiej rozwijający się obszar zjednoczonej Europy między pięcioma głównymi metropoliami: Londynem, Paryżem, Monachium, Mediolanem i Hamburgiem. Oznacza również osiąganie europejskiej wartości dodanej w polityce spójności, a także prowadzenie inwestycji będących w interesie rozwojowym całej Europy (czego przykładem są trans-europejskie sieci infrastrukturalne). W przypadku spójności terytorialnej na poziomie krajów chodzi m.in. o łączenie centrów krajowych, zwłaszcza największych metropolii, z ich najbliższym otoczeniem i słabiej rozwijającymi się regionami. Natomiast w odniesieniu do poszczególnych regionów spójność terytorialna oznacza zwiększanie integracji wewnątrzregionalnej, zwłaszcza funkcjonalne łączenie obszarów miejskich z wiejskimi i ściślejsze związanie planowania przestrzennego z celami rozwoju regionu.

Kolejne dokumenty dotyczące spójności terytorialnej były przygotowywane z inicjatywy państw członkowskich, zwłaszcza na cyklicznych spotkaniach ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój regionalny. Wskazuje to na silną rolę struktur międzyrządowych (choć nieformalnych) w propagowaniu analizowanej tematyki. Ujawnia również specyficzne ukierunkowanie polityczne i merytoryczne rządów do problematyki spójności terytorialnej.

¹⁴³ *Ibidem*, s. 31.

¹⁴⁴ *Third report on economic and social cohesion*, s. 27.

Przykładem może być deklaracja podjęta w Rotterdamie¹⁴⁵ w listopadzie 2004 roku, która znalazła się w oficjalnych konkluzjach prezydencji holenderskiej.

Kraje członkowskie podkreślają znaczenie spójności terytorialnej zarówno dla wzmocnienia konkurencyjności, jak i redukcji dysproporcji regionalnych. Stanowi to pewną zmianę akcentów w stosunku do podejścia Komisji, mającego na celu głównie wyrównywanie szans rozwojowych. Ministrowie tradycyjnie podkreślają wykorzystywanie różnorodności regionalnej (zamiast jednostronnego dążenia do redukcji różnic). Po raz pierwszy pojawiły się nowe propozycje kierunków merytorycznych, związanych ze spójnością terytorialną. Obok wyzwań dotyczących konkurencji globalnej, a więc wspierania rozwoju innowacyjności na poziomie terytorialnym, zasygnalizowano potrzebę udzielenia odpowiedzi na problem zmiany klimatycznej i wyzwań związanych z energetyką, w tym przewidywany wzrost cen w tym sektorze.

Na kolejnym spotkaniu ministrów w Luksemburgu (2005) rozwinięto wątek różnorodności regionalnej. Obok ochrony zasobów naturalnych i kulturowych wskazano inne cechy i zasoby określonego obszaru, które mogą stanowić jego atuty rozwojowe i tworzą swoisty *kapitał terytorialny*¹⁴⁶. Dążenie do spójności terytorialnej w tym kontekście powinno więc sprzyjać rozwojowi tego kapitału, a więc wspomagać rozwój endogenicznego potencjału poszczególnych regionów i oddolnych procesów rozwojowych. Takie podejście służy poszanowaniu różnorodności w Europie, jako wartości mającej istotne znaczenie rozwojowe, a także zwiększaniu elastyczności polityk publicznych w odniesieniu do specyfiki określonego terytorium.

Innym wątkiem dokumentu przyjętego na spotkaniu w Luksemburgu jest promocja silniejszej integracji terytorialnej. Jest ona rozumiana na dwa główne sposoby. Po pierwsze, jako zwiększenie rozwoju kooperacji terytorialnej. Oznacza to m.in. współpracę między miastami a ich otoczeniem, zwłaszcza obszarami wiejskimi, kooperację między różnymi regionami, w tym wymianę doświadczeń i transfer wiedzy między lepiej rozwiniętymi i słabszymi obszarami (m.in. propozycja tworzenia transnarodowych klastrów innowacji), inicjowanie współpracy przygranicznej itp. Kooperacja terytorialna powinna także obejmować transgraniczne i międzyregionalne współdziałanie przy rozwiązywaniu zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych. Jest ona również związana z policentrycznym rozwojem sieci miejskiej. Po drugie, integracja

¹⁴⁵ Por. *EU informal ministerial meeting on territorial cohesion. Presidency conclusions*, Rotterdam, 29th of November 2004.

¹⁴⁶ Por. *Territorial state and perspectives of the European Union. Towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions*, Luxembourg 20–21 May 2005, s. 3.

terytorialna jest rozumiana jako pokonywanie barier dostępności określonych obszarów i rozwijanie infrastruktury zapewniającej lepszą komunikację.

Kolejnym ważnym wątkiem dyskusji w Luksemburgu była poprawa zarządzania. Jak się wydaje, właśnie od tego spotkania spójność terytorialna w coraz większym stopniu była łączona z tymi zagadnieniami. Widoczny jest przy tym wpływ innej debaty europejskiej na temat sposobów zwiększenia efektywności realizacji strategii lizbońskiej, której konkluzje dotyczyły w dużym stopniu właśnie kwestii zarządzania. W omawianym dokumencie pojawiają się trzy główne odniesienia do tych zagadnień. Po pierwsze, zaproponowano większą integrację europejskich polityk sektorowych z określonym terytorium i polityką spójności¹⁴⁷. Jest to widoczne w deklaracji zwiększenia skuteczności realizowania zarówno celów lizbońskich (np. polityki innowacyjnej lub społecznej), jak również goeteborskich (ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego). Lepsze dopasowanie polityk europejskich do uwarunkowań określonego terytorium ma zwiększyć efektywność realizacji celów tych polityk, bardziej skutecznie pobudzać rozwój poszczególnych obszarów, a więc również przyspieszać osiągnięcie spójności terytorialnej w Europie. Po drugie, zaproponowano silniejszą koordynację zarządzania wielopoziomowego (*multilevel governance*) w Europie, zwłaszcza między poziomem europejskim, narodowym i regionalnym (lokalnym). Po trzecie, poprawa zarządzania wiąże się z chęcią zwiększenia partycypacji społecznej w politykach publicznych. Zaangażowanie podmiotów społecznych na szczeblu terytorialnym uznaje się bowiem za korzystne dla tych polityk, jak również osiągnięciu spójności terytorialnej.

W Luksemburgu (podobnie jak wcześniej w Rotterdamie) poświęcono wiele uwagi przyszłości polityki spójności po roku 2006. Dyskusja o spójności terytorialnej znalazła swój wyraz m.in. w propozycji powołania specjalnego celu 3 tej polityki, dotyczącego europejskiej współpracy terytorialnej, wykorzystania i rozwinięcia doświadczeń programu Interreg III itp. Zaproponowano również kontynuowanie badań zjawisk przestrzennych w Europie, w tym działań programu ESPON po roku 2006.

Kolejny dokument ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój regionalny został przyjęty na spotkaniu w Lipsku w maju 2007 roku¹⁴⁸. Podobnie jak poprzednie odwołuje się zarówno do strategii lizbońskiej, zwłaszcza jej prokonkurencyjnego wymiaru, jak również do strategii goeteborskiej i jej zasady zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Ministrowie akcentują również pozytywne znaczenie różnorodności i zróżnicowań regionalnych, jako czynnika sprzyjającego rozwojowi teryto-

¹⁴⁷ *Territorial state and perspectives of the European Union*, s. 5.

¹⁴⁸ Por. *Territorial Agenda of the European Union. Towards a more competitive and sustainable Europe of Diverse Regions*. Leipzig 24–25 May 2007.

rialnemu. Podobnie jak we wcześniejszych dokumentach – definicja terminu spójności terytorialnej jest ogólna i wieloznaczna, a dyskusja o agendzie terytorialnej jest okazją do formułowania rozlicznych interpretacji i rekomendacji dla polityk publicznych.

Co ciekawe, przedstawiona w tekście definicja spójności terytorialnej w największym stopniu odnosi się do zarządzania, a zwłaszcza kooperacyjnego procesu angażującego wiele podmiotów politycznych, administracyjnych i społecznych¹⁴⁹. Podkreśla to wagę przywiązywaną do zarządzania jako mechanizmu zwiększającego efektywność polityk publicznych. Ponadto, to właśnie zmiana sposobu zarządzania jest jedną z najważniejszych rekomendacji politycznych, mających wprowadzić perspektywę planowania przestrzennego do poszczególnych polityk europejskich, a tym samym zwiększyć spójność terytorialną w Europie. Jest to tendencja widoczna w wielu obszarach integracji europejskiej. Poprawa zarządzania stanowi remedium na różnorodne problemy i dysfunkcje działań europejskich, a także jest próbą wyjścia z impasu politycznego, związanego z trudnościami wprowadzania bardziej odważnych reform instytucjonalnych lub budżetowych. Co więcej, niekiedy reformy zarządzania mają poprawiać efektywność pomimo faktycznego ograniczania budżetu unijnego. Zarządzanie jest również ważną sferą rywalizacji między różnymi interesami politycznymi w Europie¹⁵⁰.

Agenda terytorialna przyjęta w Lipsku określa podstawowe odniesienia interpretacyjne dla spójności terytorialnej. Wskazuje na najważniejsze zasady i pryncypia polityczne, łączące się z tym terminem oraz związane z nimi rekomendacje, dotyczące polityk publicznych. Możemy wyróżnić przynajmniej pięć głównych kierunków interpretacji spójności terytorialnej widocznych w analizowanym dokumencie:

- (1) Rozwój zbalansowany (*balanced development*), tj. zrównoważony terytorialnie. W ujęciu państw członkowskich w mniejszym stopniu akcentowana jest jednak potrzeba wyrównywania poziomów rozwoju, zwłaszcza w regionach słabiej rozwijających się lub mniej uprzywilejowanych pod względem cech geograficznych. Ministrowie podkreślają natomiast potrzebę policentrycznego rozwoju miast, więzi funkcjonalnych między miastami i obszarami wiejskimi, współpracy między regionami, w tym transgranicznej i ponadnarodowej. Jest to zgodne z koncepcją integracji terytorialnej rozumianej zwłaszcza jako dążenie do rozwoju sieci infrastrukturalnych (w tym transeuropejskich) i kooperacji między różnymi jednostkami terytorialnymi. Obejmuje ona współpracę między lepiej i słabiej rozwiniętymi regionami, m.in. na polu innowacyjnej gospodarki i wymiany doświadczeń.

¹⁴⁹ Por. *Territorial Agenda of the European Union*, s. 1, pkt. 4, s. 2, pkt. 5.

¹⁵⁰ Szerzej: T.G. Grosse: *Europa na rozdrożu*, rozdz. 5.

- (2) Rozwój endogeniczny, subsydiarność i wykorzystanie różnicowań regionalnych. Chodzi o promowanie podejścia oddolnego do rozwoju, bazującego na lokalnym potencjale rozwojowym, a więc również zmniejszaniu odgórnego sterowania i centralizacji polityk publicznych. Ponadto, wspomniane podejście akceptuje niektóre różnice między regionami, a nawet próbuje je pielęgnować (i zachować) oraz wykorzystać do celów rozwojowych. Konsekwencją zasady endogenicznego rozwoju jest promocja klastrów gospodarczych, wykorzystujących specyficzny potencjał określonych regionów. Natomiast akceptacja różnicowań regionalnych powoduje, że o wspieraniu klastrów napisano¹⁵¹ w odniesieniu do istniejących centrów innowacji i najlepszych ośrodków regionalnych.
- (3) Rozwój zrównoważony, a więc mający na celu ochronę środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego. Dobrze współgra z potrzebą wykorzystania różnicowań między regionami, jak również odnosi się do poprawy jakości życia na określonym terytorium. Pociąga za sobą propozycje polityczne dotyczące ochrony przyrody i specyfiki regionalnej. W coraz większym stopniu odnosi się również do kwestii wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi, w tym zagrożeniami naturalnymi w regionach lub wymagającymi współpracy między regionami (inwestycyjnej, w zakresie zarządzania kryzysowego itp.).
- (4) Rozwój jakości życia na określonym terytorium jako podstawowe kryterium spójności terytorialnej. Wspomniana zasada nawiązuje do Europejskiego Modelu Społecznego (EMS)¹⁵², który wskazuje na wielowymiarowość perspektywy rozwojowej, obejmującej z jednej strony kwestie poprawy konkurencyjności gospodarczej, a z drugiej – poszanowanie przyrody, wartości społecznych i kulturowych oraz poprawę jakości życia mieszkańców zjednoczonej Europy. Wielu ekspertów¹⁵³ wskazuje na bardzo mocną tendencję wykorzystywania dyskusji o spójności terytorialnej do silniejszego wprowadzenia w politykach europejskich, zwłaszcza polityce spójności – zasad i wartości nawiązujących do EMS. Wspomniany kierunek interpretowania spójności terytorialnej nawiązuje również do społecznego wymiaru polityki spójności. Jego konsekwencją są m.in. propozycje dotyczące poprawy usług społecznych, działań edukacyjnych, budownictwa mieszkaniowego itp.

¹⁵¹ *Territorial Agenda of the European Union*, s. 5, pkt. 16.

¹⁵² *Ibidem*, s. 3, pkt. 8.

¹⁵³ Por. A. Faludi: *The European Model of Society*, w: A. Faludi (red.): *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge – Massachusetts, 2007, s. 1–22; L. Servillo: *Urban areas and EU territorial cohesion objective: actual strategies and future challenges*, paper presented on ERSA Conference, Volos 30 August – 3 September 2006.

- (5) Solidarność terytorialna¹⁵⁴. Jest to odniesienie wprowadzone stosunkowo niedawno do dyskusji europejskiej na temat spójności terytorialnej. Łączy się z jednej strony z potrzebą silniejszej kooperacji między różnymi obszarami, zwłaszcza słabszymi i lepiej rozwijającymi się, a z drugiej z potrzebą silniejszej integracji nowych krajów członkowskich z resztą terytorium europejskiego. Może więc zarówno zachęcać do większej współpracy i wymiany doświadczeń między regionami, jak również silniejszej alokacji środków unijnych do słabszych krajów i regionów. Z tego względu znaczenie tego odniesienia dla spójności terytorialnej jest coraz bardziej minimalizowane lub równoważone przez zasadę subsydiarności i postulat wykorzystania różnicowań regionalnych.

Rozwinięciem przyjętej w Lipsku agendy terytorialnej był *Pierwszy program działań*¹⁵⁵, mający w praktyce zrealizować jej cele, zaproponowany na spotkaniu ministrów na Azorach w listopadzie 2007 roku. Obejmuje on szereg konkretnych propozycji, dotyczących polityki publicznej, zarówno w aspekcie podstawowych pryncypiów i zasad, kierunków merytorycznych, jak również aspektów zarządzania. Na uwagę zasługują trzy grupy zagadnień, dotyczące spójności terytorialnej, które zostały silniej zaakcentowane w konkluzjach tego spotkania. Wydają się one bardzo charakterystyczne dla podejścia międzyrządowego do omawianej tematyki. Są również w dużym stopniu zgodne ze stanowiskiem największych płatników do europejskiego budżetu wobec przyszłości polityki spójności. Wśród wspomnianych zagadnień należy wymienić:

- (1) Wskazanie na zasadę subsydiarności, potrzebę respektowania różnorodności terytorialnej i wielowymiarowości procesów rozwoju. Taki kontekst spójności terytorialnej podkreśla znaczenie kształtowania endogenicznego potencjału i oddolnego podejścia do rozwoju regionalnego. Tym samym może oznaczać, że osiąganie spójności terytorialnej nie powinno być nadmiernie scentralizowane na szczeblu europejskim. Zasada subsydiarności dodatkowo osłabia tego typu centralizację zarządzania. Może to korzystnie wpłynąć na zwiększenie elastyczności działań publicznych i ich dopasowania do uwarunkowań terytorialnych, choć również może osłabiać pozycję Komisji Europejskiej i wzmacniać rolę krajów członkowskich przy operacjonalizacji spójności terytorialnej. Może również przyczynić się do ograniczania roli budżetu europejskiego i częściowej renacjonalizacji polityki spójności.

¹⁵⁴ *Territorial Agenda of the European Union*, s. 1, pkt. 3.

¹⁵⁵ Por. *Territorial Cohesion: Conclusions of the Portuguese Presidency*. Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion and Regional Policy, Ponta Delgada, Azores, 23–24 November 2007; *Spójność terytorialna w samym centrum politycznego programu UE*, IP/07/1756, Bruksela, 23 listopada 2007.

Natomiast akcentowanie różnorodności regionalnej może mieć przynajmniej dwojakie konsekwencje polityczne. Po pierwsze, może osłabić postulaty wyrównywania poziomu rozwoju i niwelowania różnic między regionami, a tym samym prowadzi do akceptacji niektórych odmienności i wskazywania na pozytywne aspekty zróżnicowań. W konsekwencji może to poważnie redefiniować podstawowe założenia (i podstawy traktatowe) polityki spójności. Po drugie, wprowadza zasadę wielowymiarowości rozwoju, co może osłabiać znaczenie rozwoju gospodarczego (w tym np. innowacyjnej gospodarki) w polityce spójności. Umożliwia także rozpraszanie działań publicznych na innych wymiarach rozwoju. Może prowadzić do odmiennej specjalizacji rozwojowej regionów centralnych i peryferyjnych.

- (2) Akcentowanie zagadnień dotyczących poprawy zarządzania. Szczególnie istotnym postulatem jest nadanie wymiaru terytorialnego (i miejskiego) niektórym politykom sektorowym Unii, a więc zwiększenie ich integracji z uwarunkowaniami określonego terytorium. Chodzi również o ich zintegrowanie z unijną polityką spójności oraz wzajemne dopasowanie polityk europejskich i krajowych, zwłaszcza regionalnych. Postuluje się również wzmocnienie zarządzania wielopoziomowego i partycypacji społecznej.

Obok kwestii dotyczących poprawy efektywności wymienionych polityk w odniesieniu do danego terytorium chodzi również o lepsze zróżnicowanie poszczególnych instrumentów politycznych w zależności od uwarunkowań określonych krajów i regionów. Może to prowadzić do silniejszego zróżnicowania instrumentów polityki spójności w zależności od poszczególnych kategorii przestrzennych. Chodzi także o lepsze dopasowanie działań europejskich do krajowych celów rozwojowych. Może być to związane z chęcią zwiększenia możliwości praktycznego wykorzystania funduszy europejskich w politykach krajowych, także sektorowych. Takie propozycje nie powinny dziwić w przypadku stanowiska przedstawicieli państw członkowskich, choć prawdopodobnie są szczególnie ważne dla płatników netto do budżetu UE. Mogą również przyczynić się do rosnącej synergii między politykami sektorowymi Unii i państw członkowskich i zwiększania ich wpływów w polityce spójności.

- (3) W dokumencie przyjętym na spotkaniu na Azorach postulowano także szersze uwzględnienie kwestii dotyczących zmian klimatycznych i przeciwdziałania zagrożeniom naturalnym. Wspomniane zagadnienia wskazują na rosnące zainteresowanie włączaniem do polityki spójności nowych tematów i działań rozwojowych. Są one niejednokrotnie zapożyczone z europejskich strategii sektorowych, które nie dysponują osobnymi, sektorowymi instrumentami finansowymi w ramach unijnego budżetu. Taka

tendencja może z jednej strony wzmocnić prestiż polityki spójności jako centralnego mechanizmu realizującego cele polityczne Unii¹⁵⁶. Ale z drugiej, może osłabiać podstawowe cele tej polityki nawiązujące do spójności gospodarczej i społecznej w Europie. W ten sposób szeroka interpretacja spójności terytorialnej może przyczynić się do rozpraszania celów rozwojowych lub swoistego „zawłaszczania” polityki spójności przez priorytety najbardziej popularnych w danym momencie polityk sektorowych.

W omawianym dokumencie postulowana jest również potrzeba reformy działań Unii wobec obszarów wiejskich, w tym skierowania ich w większym stopniu na dywersyfikację działalności gospodarczej poza rolnictwo oraz silniejszego połączenia z polityką spójności. Jest to związane z szerszą dyskusją nad sposobem zwiększenia integracji między polityką spójności a wspólną polityką rolną i rywalizacją o unijne środki budżetowe między tymi politykami.

Zwieńczeniem wieloletniej dyskusji europejskiej na temat spójności terytorialnej była *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej*¹⁵⁷, przedstawiona przez Komisję Europejską w listopadzie 2008 roku. Jedną z najsilniej akcentowanych przez KE odniesień do spójności terytorialnej w tym dokumencie jest potrzeba jak najlepszego wykorzystania charakterystycznych cech poszczególnych terytoriów (a nie tylko regionów) Unii. Oznacza to, że polityka spójności powinna w większym stopniu wydobywać i wykorzystywać lokalne zasoby i atuty poszczególnych obszarów UE. Chodzi o „przekształcanie różnorodności w korzyści, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju całej Unii”¹⁵⁸. We wcześniejszej wersji roboczej omawianego dokumentu¹⁵⁹ Komisja zwraca uwagę na potrzebę poszanowania terytorialnego zróżnicowania, w tym różnorodności kulturowej i identyfikacji terytorialnych. Jest to wyraźne osłabienie dotychczasowego podejścia KE do wyrównywania różnic między poszczególnymi regionami zjednoczonej Europy, co zbliża Komisję do stanowiska prezentowanego przez rządy narodowe. Dokument podkreśla potrzebę „skoncentrowania strategii rozwojowych na konkretnych atutach danych terytoriów, ich kapitale materialnym, ludzkim i społecznym, jak również na ich zasobach naturalnych”¹⁶⁰. Takie podejście jest bliskie koncepcji endogenicznego rozwoju w polityce regionalnej, jednak z silnym podkreśleniem

¹⁵⁶ Takie pragnienie wyraziła Danuta Hübner, komisarz UE odpowiedzialna za rozwój regionalny i politykę spójności. Por. D. Hübner: *Reflections on future of cohesion policy*, SPEECH/08/174, Maribor, 7 April 2008, s. 2.

¹⁵⁷ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcanie różnorodności terytorialnej w siłę*, COM(2008) 616 wersja ostateczna, Bruksela 6.10.2008.

¹⁵⁸ *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej*, s. 3.

¹⁵⁹ Por. Commission Staff Working Document: *Accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616 final, Brussels 6.10.2008, s. 3.

¹⁶⁰ *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej*, s. 4.

konieczności szerszego uwzględnienia specyficznych cech geograficznych regionów i innych obszarów zjednoczonej Europy.

Komisja dąży do tego, aby w polityce spójności w większym stopniu uwzględniać specyficzne struktury geograficzne (metropolie, miasta i miasteczka, obszary przygraniczne, wiejskie, górskie itp.). Jest to bardzo istotna tendencja widoczna w *Zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej*, związana z szerszym uwzględnieniem różnorodnych struktur terytorialnych w polityce spójności i silniejszym ukierunkowaniem instrumentów jej wsparcia właśnie w tym kierunku. Rozważana jest kwestia pełniejszego włączenia innych niż regionalne (definiowane jako NUTS2), kategorii przestrzennych, zwłaszcza ponadregionalnych lub subregionalnych do zarządzania polityką spójności UE¹⁶¹. Opisane tendencje włączają bardzo silnie problematykę zagospodarowania przestrzennego do planowania polityki spójności, mogą przesuwać ciężar zarządzania od polityki regionalnej w stronę innych struktur terytorialnych, a także mocno zaznaczają specyfikę geograficzną poszczególnych obszarów jako punkt wyjścia dla interwencji polityki spójności. Właśnie dlatego jednym z głównych wymiarów oddziaływania spójności terytorialnej mają być regiony o specyficznych uwarunkowaniach geograficznych.

Komisja Europejska zwraca uwagę na potrzebę zachowania głównej misji polityki spójności, jaką jest pomoc regionom słabiej rozwijającym się. Chodzi jedynie o to, aby silniej uwzględniała aspekty geograficzne i endogeniczne zasoby rozwojowe. „*Polityka strukturalna UE skierowana jest do mniej uprzywilejowanych regionów i ma na celu rozwijanie ich atutów oraz potencjalnych obszarów przewagi konkurencyjnej, a także przezwyciężenie ewentualnych barier dla wzrostu gospodarczego wynikających z ich specyficznych warunków*”¹⁶². Należy jednak pamiętać, że w innych dokumentach Komisja łączy zasadę rozwoju endogenicznego ze wspieraniem wewnętrznego potencjału oraz usuwaniem barier rozwojowych także w lepiej rozwijających się regionach¹⁶³.

Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej wymienia cztery główne obszary interwencji polityki spójności, związane z osiąganiem spójności w wymiarze terytorialnym. Jako pierwszy wskazano pokonywanie różnic w gęstości zaludnienia. Ma to głównie odniesienie do promowania rozwoju zbalansowanego terytorialnie w skali Unii Europejskiej jako całości. Chodzi o pogodzenie dwóch głównych celów rozwojowych: *wzmacnianie konkurencyjności gospodarczej oraz wzrostu przy jednoczesnym respektowaniu potrzeby zachowania zasobów naturalnych oraz zapewnienia spójności społecznej*. Oznacza

¹⁶¹ Por. *Accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion*, s. 6.

¹⁶² *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej*, s. 10.

¹⁶³ Por. *Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*, s. 5.

to w praktyce *potrzebę unikania zbyt dużego skoncentrowania obszarów wzrostu oraz ułatwiania dostępu wszystkim obszarom do rosnących zysków aglomeracji*¹⁶⁴. Komisja Europejska uznaje korzyści koncentracji działalności gospodarczej i ludności, w tym wynikające ze zwiększania zysków z aglomeracji oraz tworzenia klastrów regionalnych. Jednak zadaniem polityki spójności powinno być łagodzenie tendencji do koncentracji działalności gospodarczej i ludności, a także ułatwianie dostępności do korzyści wynikających z aglomeracji (lub urbanizacji). Jest to zgodne z naczelną zasadą polityki spójności, jaką jest wspieranie rozwoju obszarów słabiej rozwijających się lub mających istotne bariery utrudniające rozwój.

Kolejnym obszarem interwencji polityki spójności, mającym zwiększać spójność w wymiarze terytorialnym, jest przewyższanie odległości między różnymi terytoriami, a także pokonywanie utrudnień rozwoju ekonomicznego i społecznego, wynikających z tego faktu (lub innych specyficznych cech geograficznych). Przede wszystkim dotyczy to wspierania rozwoju linii komunikacyjnych, zarówno transportowych, jak również telekomunikacyjnych. Chodzi o lepsze powiązanie obszarów centralnych i oddalonych (peryferyjnych), a także różnych typów obszarów w poszczególnych regionach (np. obszarów wiejskich z miastami).

Istotne znaczenie ma również rozwój innej infrastruktury sieciowej, zwłaszcza energetycznej. Ma to związek z zapewnieniem dostępu do podstawowych usług, ważnych dla rozwoju ekonomicznego i społecznego regionów oddalonych. W tym kontekście Komisja podkreśla potrzebę zapewnienia dostępu do innych usług użyteczności publicznej w tych regionach. *Tworzenie połączeń między terytoriami oznacza obecnie nie tylko zapewnienie dobrych połączeń w zakresie transportu intermodalnego. Wymaga ono również właściwego dostępu do usług takich jak ochrona zdrowia, edukacja i zrównoważone źródła energii, szerokopasmowy Internet, niezawodnych połączeń z siecią energetyczną oraz silnych związków pomiędzy przedsiębiorstwami i ośrodkami badawczymi. Zasadnicze znaczenie ma również rozwiązanie specyficznych potrzeb grup w gorszym położeniu*¹⁶⁵.

Kwestia dostępności i pokonywania barier geograficznych ma bezpośredni związek z kategoryzacją regionów o specyficznych uwarunkowaniach geograficznych. Stanowią one kolejną płaszczyznę interwencji polityki spójności. Komisja wskazuje na następujące obszary interwencji: regiony górskie, regiony wyspiarskie, 18 słabo zaludnionych regionów, regiony głównie miejskie, pośrednie oraz wiejskie, regiony metropolitalne, strefy przybrzeżne, a także tzw. regiony najbardziej oddalone (które od dłuższego

¹⁶⁴ Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej, s. 6–7.

¹⁶⁵ Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej, s. 7.

czasu cieszą się specjalnymi preferencjami w polityce spójności)¹⁶⁶. Oprócz tego Komisja wymienia inne formy terytorialne, zwłaszcza w kontekście współpracy (horyzontalnej lub wertykalnej) między różnymi instytucjami publicznymi. Na przykład coraz częstsze praktyki współpracy poszczególnych władz samorządowych w ramach obszarów metropolitalnych. Wspomina również o regionach przygranicznych (wokół wewnętrznych lub zewnętrznych granic UE). Dane statystyczne Komisji Europejskiej wskazują¹⁶⁷, że mają one bardzo niskie wskaźniki rozwoju, porównywalne do najniższej kategorii regionalnej, jaką są regiony najbardziej oddalone. Komisja zwraca również uwagę na to, że zewnętrzne obszary, zwłaszcza na granicy wschodniej UE rozwijają się coraz słabiej i sąsiadują z jeszcze słabiej rozwijającymi się regionami¹⁶⁸ (por. mapa 2).

Należy zauważyć, że *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej* przynajmniej dwukrotnie wymienia współpracę terytorialną, ważną z punktu widzenia polskich interesów rozwojowych. Chodzi o koordynowanie polityk w regionie Morza Bałtyckiego oraz wzdłuż wschodniej zewnętrznej granicy UE¹⁶⁹. Ponadto, Komisja nie wyklucza wprowadzenia nowych kategorii obszarów (regionów) o specyficznych uwarunkowaniach geograficznych, wymagających szczególnych działań w ramach polityki spójności lub nowych form współpracy terytorialnej wspieranej przez Unię¹⁷⁰. Jest to istotna wskazówka dla decydentów politycznych i regionalistów, przygotowujących nową politykę spójności, gdyż może mieć odniesienie do specyficznych kategorii przestrzennych występujących w Polsce. Już obecnie widać, że najslabiej rozwijające się polskie województwa, zwłaszcza usytuowane na granicy wschodniej, wymagają dodatkowego wsparcia ze strony Unii Europejskiej.

Komisja zakłada potrzebę współpracy zarówno w płaszczyźnie międzyinstytucjonalnej (zwłaszcza koordynacji między różnymi poziomami władz), jak również między różnymi typami polityk publicznych (integracja merytoryczna). Jednak głównym odniesieniem dla tych dwóch typów integracji jest właśnie określone terytorium i to jego specyficzne cechy geograficzne powinny decydować o formach i zakresie przedmiotowym współpracy. Na przykład Komisja proponuje włączanie nowych tematów w zakres możliwych interwencji polityki spójności, takich jak odpowiedź na zmiany klimatyczne, ruchy migracyjne i inne zmiany demograficzne, zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego itp. Wszystkie te kwestie powinny jednak być

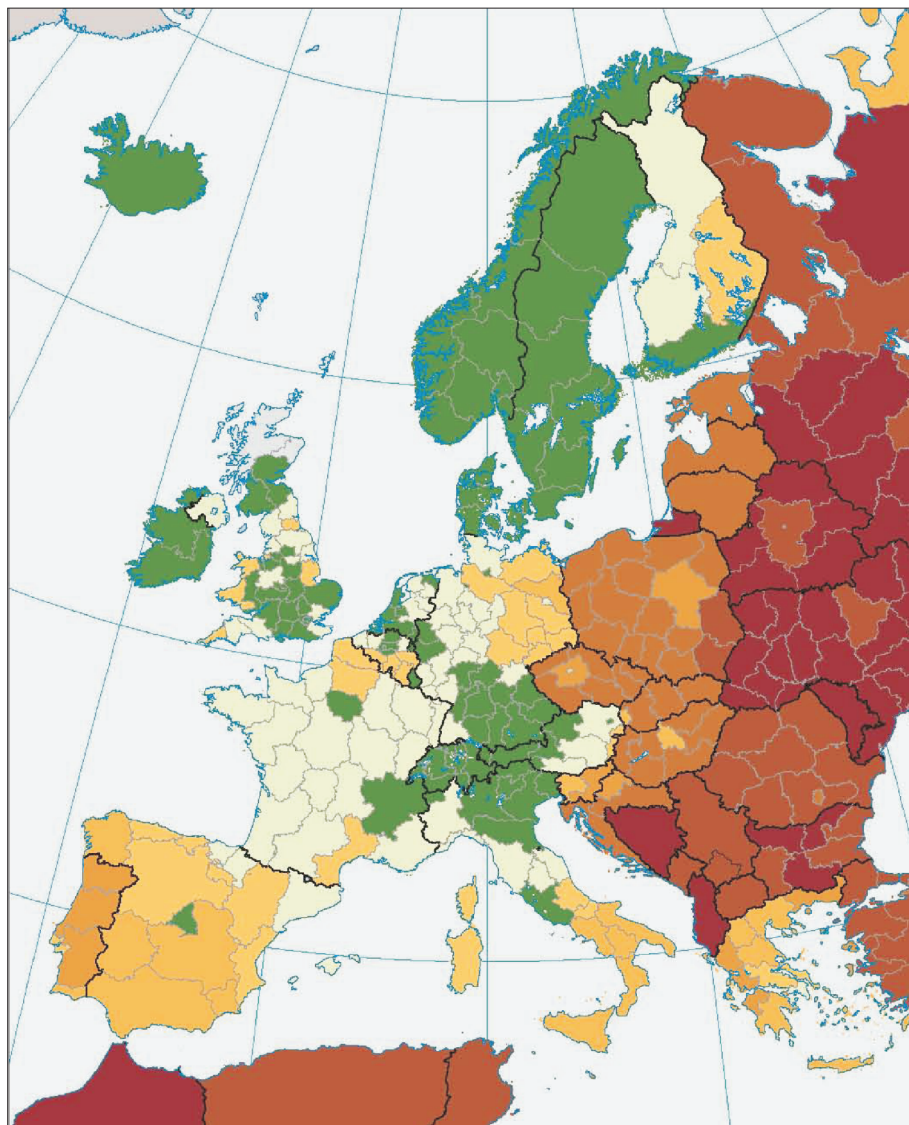
¹⁶⁶ Por. szeroka propozycja typologii regionalnej w: *Accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion*, s. 6–10.

¹⁶⁷ Por. *Accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*, s. 24.

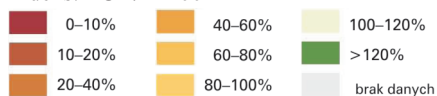
¹⁶⁸ *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej*, s. 8.

¹⁶⁹ *Ibidem*, s. 3.

¹⁷⁰ *Ibidem*, s. 13.

Mapa 2. Poziom PKB na 1 mieszkańca w 2005 roku (w euro)¹⁷¹

Indeks: EU27 = 100



¹⁷¹ Na podstawie: *Accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion*, s. 22.

wprowadzane w kontekście określonego terytorium. Dlatego też Komisja widzi potrzebę silniejszej koordynacji pomiędzy politykami sektorowymi i terytorialnymi¹⁷², zarówno unijnymi, jak i państw członkowskich. Wśród polityk sektorowych wymagających zintegrowanego podejścia do polityki spójności *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej* wymienia m.in. politykę transportową, energetyczną, rolną i obszarów wiejskich, zintegrowaną politykę morską, konkurencji, zatrudnienia i innowacyjną¹⁷³.”

Dwie główne tendencje polityczne

Podsumowując dotychczasowe rozważania, warto zwrócić uwagę na dwie tendencje polityczne wobec interpretacji spójności terytorialnej. Są one widoczne z jednej strony w dokumentach Komisji Europejskiej, a z drugiej – dokumentach sygnowanych przez ministrów reprezentujących państwa członkowskie. Wprawdzie z upływem czasu Komisja przejmuje szereg postulatów inicjowanych przez rządy narodowe¹⁷⁴, ale zauważalne są także pewne subtelne różnice między podejściem wspólnotowym i międzyrządowym¹⁷⁵, co może znaleźć swój wyraz w dyskusji o przyszłości polityki spójności.

W przypadku Komisji Europejskiej istnieje silne odniesienie sposobu interpretacji spójności terytorialnej do traktatów europejskich. W konsekwencji widoczne jest podejście wyrównawcze, które akcentuje potrzebę pomocy najsłabszym regionom, zwłaszcza tych mającym najtrudniejsze uwarunkowania geograficzne, choć jak wcześniej wspomniałem – w *Zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej* zauważalne jest osłabienie tej tendencji. Podstawową zasadą przyjętą dla spójności terytorialnej jest „zbalansowany” rozwój (tj. zrównoważony przestrzennie), rozumiany przede wszystkim w kategoriach redukcji różnic i wyrównywania szans rozwojowych. Komisja,

¹⁷² *Ibidem*, s. 10.

¹⁷³ „Dostęp do wysokiej jakości badań oraz możliwość uczestnictwa w projektach transgranicznych ma rosnące znaczenie dla perspektyw rozwoju regionalnego. Wymiar terytorialny polityki badawczej wyraża się poprzez ustanowienie europejskiej przestrzeni badawczej (ERA), w ramach której naukowcy mogą się przemieszczać, komunikować i współpracować bez ograniczeń”, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej*, s. 11.

¹⁷⁴ Przykładem tej tendencji jest wypowiedź Danuty Hübner na temat spójności terytorialnej, która łączy wszystkie najważniejsze elementy występujące zarówno w dokumentach Komisji Europejskiej, jak i międzyrządowych. Por. D. Hübner: *Territorial Cohesion: towards a clear and common understanding of the concept*, SPEECH/07/743, Ponta Delgada, Azores, 23 November 2007.

¹⁷⁵ Dwa główne nurty dyskusji o spójności terytorialnej, tj. międzyrządowy i wspólnotowy (reprezentowany przede wszystkim przez Komisję Europejską) dostrzegają także inni komentatorzy. Por. A. Faludi: *Territorial Agenda of the European Union*, „European Journal of Spatial Development”, 2007, no. 25, November.

zgodnie z zapisami traktatowymi, dostrzega potrzebę zapewnienia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Jest to najczęściej interpretowane jako zagwarantowanie dostępności do określonych terytoriów, a więc wiąże się z rozbudową sieci komunikacyjnych i innej infrastruktury. Często KE przywołuje postulat europejskiej wartości dodanej, a więc korzyści rozwojowych wynikających ze spójności nie tylko dla określonego obszaru, ale także w wymiarze ogólnoeuropejskim. Zwraca uwagę na potrzebę silniejszego uwzględnienia w polityce spójności priorytetów europejskich, co bez wątpienia może wzmocnić pozycję samej Komisji, jako traktatowego gwaranta poprawności realizowania celów wspólnotowych. W odniesieniu do spójności terytorialnej KE akcentuje również kwestie rozwoju społecznego, m.in. związanego z redukowaniem wykluczenia społecznego i poprawą jakości życia. Stanowi to nawiązanie do idei Europejskiego Modelu Społecznego. Przedstawiciele Komisji podkreślają również, że polityka spójności nie powinna być zdominowana przez polityki sektorowe UE, ale jedynie z nimi komplementarna i zintegrowana¹⁷⁶.

Natomiast ministrowie odpowiedzialni za planowanie przestrzenne i rozwój regionalny akcentują zasadę subsydiarności i mniej scentralizowanego podejścia do spójności terytorialnej. Odwołują się przy tym do argumentów dotyczących poprawy efektywności zarządzania, choć ich stanowisko może także wiązać się z chęcią ograniczenia kompetencji Komisji Europejskiej w polityce spójności i silniejszego zdecentralizowania tej polityki do państw członkowskich (lub nawet jej częściowej renacjonalizacji). Podkreślają potrzebę zachowania i wykorzystania różnorodności regionalnej, co wyraźnie kontrastuje z podejściem wyrównawczym do polityki spójności. Pozwala także silniej zróżnicować poszczególne kategorie przestrzenne oraz instrumenty polityki spójności, zwłaszcza między regionami silniej i słabiej rozwijającymi się. Osłabia znaczenie postulatu zmniejszania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i umożliwia rozpraszanie celów rozwojowych na innych – niż ekonomiczne – priorytetach. Może to być wykorzystane zwłaszcza w stosunku do regionów słabiej rozwijających się pod względem gospodarczym. Państwa członkowskie silnie akcentują potrzebę integracji polityk sektorowych z danym terytorium, co wiąże się m.in. z chęcią lepszego wykorzystania funduszy europejskich przez polityki krajowe. Łączą również spójność terytorialną z kolejnymi priorytetami polityk sektorowych, co ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania profilu merytorycznego przyszłej polityki spójności.

¹⁷⁶ Takie stanowisko zostało m.in. zaprezentowane przez przedstawiciela Komisji Europejskiej na seminarium organizowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w Falentach w dniach 13–14 maja 2008. Por. P. Berkowitz: *Preparing the Future of Cohesion Policy*, s. 12.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że państwa członkowskie są niezwykle aktywne w dyskusji o spójności terytorialnej i od lat podejmują różnorodne próby silniejszego włączenia perspektywy przestrzennej do polityki spójności. Według niektórych specjalistów¹⁷⁷ idea spójności terytorialnej jest pomysłem francuskim, który miał zminimalizować przewidywaną tendencję do przesuwania zainteresowania polityki spójności na wschód, wraz z planowanym poszerzeniem UE. Chodziło również o wykorzystanie instrumentów europejskich do zmniejszenia dysproporcji rozwojowych między regionem stołecznym a najsłabszymi gospodarczo obszarami Francji, a także przenoszenia impulsów rozwoju poza centralny obszar pentagonu, choć w jego najbliższe otoczenie. We francuskich kręgach akademickich silnie rozpowszechnione są też idee rozwoju policentrycznego oraz nawiązania do Europejskiego Modelu Społecznego w polityce przestrzennej.

Program Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego oraz europejska sieć obserwatoriów planowania przestrzennego są nie tylko inicjatywami krajów członkowskich, ale również w dużej mierze opierają się na zarządzaniu międzyrządowym i otwartej metodzie koordynacji¹⁷⁸. Szczególnie ważna jest przy tym rola urzędu prezydencji europejskiej oraz afiliowanych przy niej komitetów (np. Komitetu Rozwoju Przestrzennego). W trakcie dyskusji nad operacjonalizacją spójności terytorialnej pojawiały się postulaty zastosowania procedury komitologicznej lub otwartej metody koordynacji¹⁷⁹. W przypadku przeniesienia tych instytucji do polityki spójności z pewnością wzmocniłoby to rolę państw członkowskich w tej polityce i osłabiło znaczenie Komisji Europejskiej. Warto dodać, że jest to przykład szerszego zjawiska wzmocnienia instytucji międzyrządowych w Unii, widocznego zarówno w projekcie traktatu lizbońskiego, jak i innych politykach unijnych¹⁸⁰.

Europejskie wytyczne i wskaźniki dotyczące spójności terytorialnej będą mogły być formułowane jedynie ogólnie, zaś za ich praktyczną realizację i dopasowanie do uwarunkowań terytorialnych będą musiały odpowiadać rządy narodowe. Będzie to wzmocniało ich rolę w polityce spójności. Już teraz nie jest ona mała, czego przykładem jest określanie funkcji pełnionych przez rządy mianem *gate keeper'a*¹⁸¹, a więc roli pośredniczącej między poziomem

¹⁷⁷ A. Faludi: *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*, „Regional Studies”, 2006, vol. 40, no. 6, s. 667–678.

¹⁷⁸ Por. U.J. Rivolin: *The Future of the ESDP in the Framework of Territorial Cohesion*, *DISP* 161, 2005, no. 2, s. 19–27; E. Gualini: *Territorial cohesion as a category of agency: the missing dimension in the EU spatial debate*, s. 7–11.

¹⁷⁹ Por. A. Faludi: *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*, s. 674.

¹⁸⁰ Szerzej na ten temat: T.G. Grosse: *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej: dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, „Analizy Natolińskie”, 2008, nr 3 (26); T.G. Grosse: *Europa na rozdrożu*, rozdz. 10.

¹⁸¹ Zob. S. Bulmer, Ch. Lequesne: *Introduction, Conclusion*, w: S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.): *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, 2005; S. Bulmer,

unijnym a terytorialnym, co wiąże się z istotnym zakresem realnej władzy w polityce spójności. Podkreślanie w dokumentach ministerialnych potrzeby respektowania zasady subsydiarności przy operacjonalizowaniu spójności terytorialnej ma więc bardzo konkretny wydźwięk polityczny.

Niekiedy przedstawiciele państw członkowskich opowiadają się za bardziej funkcjonalnym podejściem do delimitacji obszarów interwencji przy realizacji spójności terytorialnej, a zwłaszcza szerszym uwzględnianiu obok poziomu regionów także innych obszarów¹⁸². Takie podejście może prowadzić do osłabiania roli regionów w polityce spójności, zwłaszcza tych o samorządowym statusie, a także możliwości swobodnego określania przez rządy różnych obszarów interwencji, co wzmacnia ich rolę polityczną. Pozwala m.in. na kształtowanie doraźnych struktur państwowych w terenie (np. wyspecjalizowanych agencji), odpowiedzialnych za wydatkowanie funduszy europejskich. Jest związane z szerzej obserwowanymi procesami osłabiania polityki regionalnej w ramach polityki spójności¹⁸³, a także zmniejszania znaczenia politycznego idei Europy regionów. Także silniejsze wpływy polityk sektorowych w obrębie spójności terytorialnej i polityki spójności mogą być okazją do wzmocnienia roli ministrów sektorowych w poszczególnych krajach w zarządzaniu funduszami europejskimi.

W dyskusji na temat przyszłości spójności terytorialnej biorą udział także inne podmioty, m.in. środowiska akademickie, samorządy terytorialne, w tym również regiony. Te ostatnie zwracają uwagę na potrzebę horyzontalnego traktowania spójności terytorialnej, a więc obejmowania nią wszystkich regionów europejskich, a nie tylko najsłabiej rozwijających się lub o specyficznych uwarunkowaniach geograficznych¹⁸⁴. Odwołują się również do zasady solidarności, zarówno w wymiarze kooperacji między poszczególnymi obszarami, jak zwiększonego budżetu polityki spójności. Należy jednak pamiętać, że zasadniczy głos w sprawach operacjonalizacji spójności terytorialnej będzie należał do państw członkowskich, zwłaszcza tych najsilniejszych i najwięcej

Ch. Lequesne: *New Perspectives on EU-Member State Relationships*, Centre d'études et de recherches internationales, „Research in Question”, 2002, no 4, January. Przykładem omawianej roli państw członkowskich jest redystrybucja środków UE na politykę spójności: I. Bache: *The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK*, „Journal of European Public Policy”, 1999, vol. 6, no. 1.

¹⁸² Podobne rekomendacje dotyczące spójności terytorialnej przedstawiają eksperci: *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, Final Report, Part I, Summary, ESPON Project 2.3.2., Luxembourg 2007, s. 26.

¹⁸³ Por. główna teza wykładu prof. A. Sapira na konferencji organizowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: A. Sapir: *Promoting Growth in Europe's Lagging Regions*, Falenty, 13–14 May 2008.

¹⁸⁴ Por. M. Delebarre: *The Lisbon strategy and territorial cohesion: towards a new kind of European governance*, Conference on Territorial Cohesion and the Lisbon strategy: Exploiting local and regional potential, Amsterdam 28 June 2006, s. 4.

wpłacających do budżetu unijnego. Liczyć się będzie również opinia Komisji Europejskiej, zwłaszcza wyrażona w *Zielonej księdze na temat spójności terytorialnej*. Jak wcześniej napisałem, stanowisko KE w wielu aspektach zbliżyło się do podejścia rządów narodowych.

Najważniejsze dylematy spójności terytorialnej

Dotychczasową dyskusję europejską na temat spójności terytorialnej można również podsumować w odniesieniu do najważniejszych dylematów merytorycznych. Jak się wydaje, tego typu analiza może być istotną przesłanką kształtowania polskiego stanowiska zarówno w sprawie spójności terytorialnej, jak również przyszłości polityki spójności po roku 2013. Poniżej proponuję ocenę pięciu głównych dylematów.

(1) Spójność czy różnorodność?

Szereg dokumentów międzyrządowych dotyczących agendy terytorialnej podkreśla walory różnorodności regionalnej, zwłaszcza w odniesieniu do środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego. Postuluje również wykorzystywanie tej odmienności dla rozwoju regionalnego. Różnice nie są więc redukowane, ale mogą stanowić istotny i unikatowy potencjał endogeniczny określonych terytoriów. W *Zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej* Komisja Europejska przejęła ton wypowiedzi z dokumentów międzyrządowych i zachęca do wykorzystywania atutów poszczególnych obszarów i przekształcania różnorodności w korzyści przyczyniające się do rozwoju całej Unii¹⁸⁵. Taki sposób podejścia do rozwoju przestrzennego jest nieco sprzeczny z traktatowym rozumieniem spójności jako wyrównywania szans rozwojowych i niwelowania różnic w rozwoju regionów (tj. konwergencji poziomów rozwoju gospodarczego i społecznego). Ze wspomnianym dylematem wiąże się również kwestia tego, czy przedmiotem pomocy publicznej mają być wszystkie regiony Europy, czy tylko te najsłabiej rozwijające się lub najmniej uprzywilejowane pod względem geograficznym. Podejście wyrównawcze zakłada pomoc obszarom najsłabszym, natomiast akcentowanie różnorodności i wielowymiarowości rozwoju umożliwia objęcie interwencją publiczną wszystkich europejskich regionów.

Jednym ze sposobów rozwiązania omawianego dylematu jest próba powiązania koncepcji rozwoju oddolnego ze spójnością. Chodzi o przyjęcie paradygmatu rozwoju endogenicznego, który umożliwia zainicjowanie trwałych procesów rozwoju gospodarczego i społecznego w Europie. Istotne znaczenie ma przy tym utrzymanie podstawowych wskaźników tego rozwoju

¹⁸⁵ *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej*, s. 3.

(takich jak PKB na mieszkańca i poziom bezrobocia), które będą głównymi wyznacznikami osiągnięcia spójności między poszczególnymi obszarami zjednoczonej Europy. Zasada różnorodności rozwoju terytorialnego nie powinna więc osłabiać traktatowego priorytetu Unii do zwiększania jej spójności. Jednocześnie odniesienia do zasady różnorodności powinny zostać zawężone głównie do poszanowania specyfiki miejscowego środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, a nie na przykład do usprawiedliwiania podziału między obszarami rozwijającymi gospodarkę tradycyjną bądź innowacyjną. Zasada rozwoju endogenicznego może być pewną pułapką w dyskusji o przyszłości polityki spójności dla regionów słabiej rozwijających się, jeśli zawęzi ich możliwości rozwoju jedynie do tradycyjnych segmentów ich gospodarek. Zamiast tego należy promować potrzebę zdywersyfikowania zasobów wewnętrznych, a więc budowania nowych podstaw rozwoju innowacyjnej gospodarki¹⁸⁶.

(2) Centralizacja czy decentralizacja zarządzania?

Zasady endogenicznego rozwoju oraz subsydiarności polityk europejskich zakładają większą decentralizację polityk publicznych, podczas gdy optyka wyrównawcza w polityce spójności zakłada silniejsze znaczenie odgórnego sterowania rozwojem i tendencję do centralizacji kompetencji na szczeblu wspólnotowym. Warto zauważyć, że model planowania przestrzennego, funkcjonujący we Francji, opiera się w dużym stopniu na silnej roli rządowej agencji DATAR (1 stycznia 2006 roku przemianowanej na DIACT), która choć ma ograniczać skutki centralizacji państwa francuskiego, to jednak opiera się w dużym stopniu na odgórnym sterowaniu rozwojem przestrzennym. W opinii specjalistów¹⁸⁷ właśnie na tym modelu oparto konstrukcję unijnej polityki spójności, a także zaproponowano niektóre jej rozwiązania organizacyjne.

Nie są to jednak dominujące propozycje w zakresie zarządzania, gdyż, jak dowodzi moja wcześniejsza analiza, ogromny wpływ mają również pomysły dotyczące zwiększenia roli państw członkowskich w praktycznej realizacji spójności terytorialnej. Podkreślanie zasady subsydiarności oraz proponowanie rozwiązań operacyjnych, nawiązujących do otwartej metody koordynacji wymuszają decentralizację zarządzania. Natomiast osłabianie znaczenia regionów w polityce spójności oraz włączanie do zarządzania polityką spójności innych niż regionalne (tj. definiowane jako NUTS2) kategorii przestrzennych, zwłaszcza ponadregionalnych i subregionalnych – przyczynia się do wzmocnienia władzy rządów narodowych. W ten sposób traktatowe wprowadzenie perspektywy przestrzennej do polityki spójności przyczynia się do wzmocnienia roli państw członkowskich w tej polityce, a nawet otwiera drogę do jej czę-

¹⁸⁶ T.G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*

¹⁸⁷ Por. A. Faludi: *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*.

ściowej renacjonalizacji¹⁸⁸. Próba przeniesienia rozwiązań krajowych, występujących w poszczególnych państwach, na grunt unijnej polityki spójności może być także odczytywana jako sposób zwiększenia własnych wpływów w Europie oraz zwiększenia integracji polityki unijnej z narodowym systemem administracyjnym i miejscowymi politykami publicznymi¹⁸⁹.

Omawiany dylemat wiąże się również bezpośrednio z kwestią zarządzania wieloszczeblowego (*multilevel governance*), a zwłaszcza tym, jakie kompetencje w odniesieniu do spójności terytorialnej będą przypisane poszczególnym poziomom zarządzania: unijnemu, krajowemu i terytorialnemu. Efektywność prowadzenia polityk publicznych wymaga precyzyjnego i racjonalnego powiązania celów politycznych z najbardziej dogodnym do ich realizacji sposobem zarządzania. Dlatego tak istotne jest to, czy wprowadzenie spójności terytorialnej do polityki unijnej będzie głównie służyło realizowaniu europejskiej wartości dodanej (co wzmacnia kompetencje instytucji wspólnotowych), czy też będzie miało na celu efektywniejsze dopasowanie działań europejskich do uwarunkowań terytorialnych (co podkreśla znaczenie instytucji krajowych).

(3) Integracja polityk sektorowych czy „sektoryzacja” polityki spójności?

Kolejny dylemat dotyczący zarządzania wiąże się z tym, jaki będzie wpływ zintegrowania unijnych (i krajowych) polityk sektorowych z polityką spójności. Czy kolejne nowe tematy wprowadzane do agendy polityki spójności, także poprzez wykorzystanie dyskusji o spójności terytorialnej – będą osłabiały tradycyjne cele tej polityki związane z niwelowaniem różnic rozwojowych i osiąganiem większej spójności społecznej i ekonomicznej na obszarze Unii?

Polityka spójności, podobnie jak i inne instrumenty polityk europejskich powinna dostosowywać się do nowych wyzwań politycznych. Wzajemna koordynacja między różnymi politykami jest również nieodzownym warunkiem poprawy synergii i efektywności działań w sferze publicznej. Polityka spójności, podobnie jak i polityki regionalne państw członkowskich, są bardzo dobrym instrumentem koordynacji różnych działań sektorowych w regionach. Jednakże muszą one być zgodne z podstawowymi celami politycznymi rozwoju regionalnego, a w przypadku poziomu unijnego – najważniejszymi priorytetami polityki spójności. Inaczej możemy obserwować stopniowe „zawłaszczanie” polityki spójności (i krajowych polityk regionalnych) przez najbardziej wpływowe polityki sektorowe.

¹⁸⁸ Por. E. Gualini: *Territorial cohesion as a category of agency: the missing dimension in the EU spatial debate*, s. 12.

¹⁸⁹ Por. R. Eising, B. Kohler-Koch: *Governance in the European Union*, „ECPR Studies in European Policy Science” 1999, no. 12, Routledge, London, s. 267–285; T.G. Grosse: *Europa na rozdrożu*, rozdz. 5.

Należy mieć również na uwadze to, że nie wszystkie polityki europejskie mają odpowiedni potencjał do realizacji zintegrowanego podejścia. Przykładem są próby zwiększenia koordynacji między wspólną polityką rolną a działaniami służącymi rozwojowi obszarów wiejskich. Włączenie tych działań do polityki rolnej w latach 2007–2013 doprowadziło do ich podporządkowania celom polityki sektorowej, przez co utraciły możliwość uwzględniania różnorodnych (w tym niepowiązanych z rolnictwem) aspektów rozwoju terenów wiejskich. Wspomniane doświadczenie może wskazywać, że skuteczna integracja polityk europejskich nie może odbywać się w ramach polityki sektorowej. Powinna być dokonywana przede wszystkim na bazie polityki regionalnej, co stanowi poważny argument wzmacniający znaczenie polityki spójności¹⁹⁰.

(4) Dylematy partycypacji społecznej

Kolejne dylematy związane z zarządzaniem dotyczą partycypacji społecznej. Dla skuteczności prowadzenia polityki przestrzennej w dalszym ciągu zasadnicze znaczenie mają władze publiczne¹⁹¹. Wprowadzenie uczestnictwa społecznego nie powinno zmierzać do osłabienia przywództwa politycznego władz regionalnych i lokalnych za politykę rozwoju. Nie powinno rozpraszać odpowiedzialności politycznej, a więc utrudniać rozliczalności (*accountability*) za skutki działań publicznych. Partnerstwo terytorialne nie może zastępować władz samorządowych, w tym również regionalnych w polityce spójności. Rola partnerstwa powinna raczej zmierzać do wzbogacania rozwiązań merytorycznych oraz aktywniejszego udziału podmiotów społecznych w konsultacjach i realizacji polityk publicznych.

Zagrożeniem dla partycypacji jest możliwość zdominowania tego procesu przez silne grupy interesów, które są bezpośrednio zainteresowane określonym kierunkiem polityk publicznych. Właśnie dlatego potrzebne są odpowiednie ramy instytucjonalne, m.in. zapewnienie właściwej reprezentatywności uczestników partycypacji społecznej, zrównoważenie interesów, zwłaszcza między grupami społecznymi mającymi odmienne opinie wobec celów polityk publicznych itp. Innym zagrożeniem procesu partycypacji jest nadmierne rozpraszanie celów rozwojowych w trakcie szerokich konsultacji. Powoduje to, że strategie rozwojowe przestają być wewnętrznie spójne i utrudniają efektywność działań. Potrzebny jest silny podmiot, mający odpowiedni mandat polityczny (wyborczy), który już na poziomie kampanii wyborczej określi zasadnicze cele rozwojowe, a później będzie miał odpowiednią legity-

¹⁹⁰ Por. na ten temat: T.G. Grosse: *Polityka Unii Europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych*.

¹⁹¹ Por. *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, s. 44.

mację społeczną do wyznaczania zasadniczych kierunków strategii rozwojowych.

Komisja Europejska proponuje w *Zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej*, aby angażować przedstawicieli różnych grup społecznych, włącznie z podmiotami nieprowadzącymi działalności gospodarczej. W związku z tym polityki dotyczące wzrostu gospodarczego na danych obszarach muszą być odpowiednio dostosowywane pod kątem ich wdrażania, poszerzając zakres partnerstwa społecznego i lokalnego w tych segmentach programów europejskich¹⁹². Istnieje ryzyko, że rozwój partnerstwa lokalnego w tym kierunku może nadmiernie poszerzać krąg konsultacji poza podmioty zainteresowane realizacją projektu, a przez to utrudniać jego sprawną realizację lub podwyższać koszty.

Podobne znaczenie ma odpowiednia regulacja koordynacji zarządzania w układzie wertykalnym (między różnymi jednostkami terytorialnymi z danego regionu) oraz horyzontalnym (między różnymi regionami)¹⁹³. Nie zawsze politykę regionalną, w tym jej aspekty przestrzenne, można prowadzić na zasadach konsensu społecznego. Potrzebne są procedury, które będą strukturyzowały sposób określania priorytetów politycznych, a także wskazywały podmiot wiodący w ramach tego procesu, przecinający ewentualne spory i konflikty interesów.

(5) EMS czy rozwój innowacyjnej gospodarki?

Kolejny dylemat dotyczy wyboru najważniejszych kierunków merytorycznych działań politycznych, realizujących spójność terytorialną. W dyskusji europejskiej na temat agendy terytorialnej przedstawiane są różnorodne propozycje dotyczące celów polityki publicznej, co dowodzi wielowymiarowości podejścia do rozwoju przestrzennego. Widoczny jest także pewien dylemat polityczny, który można określić jako wybór między realizacją Europejskiego Modelu Społecznego a dążeniem przede wszystkim do podwyższenia konkurencyjności regionalnej¹⁹⁴. Pierwsza opcja polityczna akcentuje podwyższanie jakości życia mieszkańców, a także proponuje różnorodne cele związane z ochroną przyrody i rozwojem społecznym. Druga podkreśla znaczenie rozwoju gospodarczego, choć także łączy z nim inne cele rozwojowe. Na przykład rozwój infrastruktury lub zasobów ludzkich może być ukierunkowany na rzecz pobudzenia przedsiębiorczości i inwestycji gospodarczych, a kierunki rozwoju gospodarczego mogą uwzględniać troskę o ochronę środowiska naturalnego.

¹⁹² *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej*, s. 8.

¹⁹³ Szerzej na temat koordynacji horyzontalnej i wertykalnej w ramach polityki przestrzennej: *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, s. 19, 33–44.

¹⁹⁴ Na podobny dylemat spójności terytorialnej zwraca uwagę m.in.: N. Farrugia, A. Gallina: *Developing indicators of territorial cohesion*, Research report 1/2008, Federico Caffè Centre – Department of Society and Globalization, Roskilde University.

Wybór priorytetu rozwojowego ma istotne reperkusje dla ukierunkowania polityki spójności, a zwłaszcza określenia proporcji między celami stymulującymi rozwój gospodarczy a innymi zasadami i wymiarami rozwoju. Dodatkowo wiąże się z wyzwaniem rozwoju innowacyjnej gospodarki. Tego typu strategia w przypadku słabszych regionów wymaga znaczącego wysiłku inwestycyjnego i przygotowywania podstaw do zacementowania innowacyjnych procesów rozwojowych. Przyjęcie, jako naczelnej zasady dla spójności terytorialnej, kryterium jakości życia mieszkańców nie tylko osłabia priorytety związane z rozwojem gospodarczym, ale poważnie utrudnia możliwości inicjowania strategii innowacyjnych, zwłaszcza w słabiej rozwijających się regionach i nowych krajach członkowskich. Z tego względu postulat realizowania Europejskiego Modelu Społecznego – choć wydaje się początkowo korzystny dla podjęcia wyrównawczego i wspierania słabiej rozwijających się obszarów – może przyczynić się do utrwalenia różnicowań między regionami centralnymi i peryferyjnymi w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki.

Podsumowanie i wnioski do polskiego stanowiska

- (1) Duże znaczenie ma ściślejsze powiązanie zasady endogenicznego rozwoju z podstawowymi celami traktatowymi Unii, odnoszącymi się do polityki spójności. Chodzi z jednej strony o aprobatę dla paradygmatu rozwoju endogenicznego, który umożliwi zainicjowanie trwałych procesów rozwoju gospodarczego i społecznego w Europie. Ale z drugiej, istotne jest utrzymanie podstawowych wskaźników tego rozwoju, takich jak PKB na mieszkańca i poziom bezrobocia, które będą głównymi wyznacznikami osiągania spójności między poszczególnymi obszarami zjednoczonej Europy. Kulturowanie różnorodności rozwoju terytorialnego nie powinno osłabiać traktatowych celów Unii do zwiększania spójności w wymiarze gospodarczym, społecznym i terytorialnym. Jednocześnie pochwala różnorodności powinna zostać zawężona głównie do poszanowania specyfiki miejscowego środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, a nie na przykład do usprawiedliwiania podziału między obszarami rozwijającymi gospodarkę tradycyjną bądź innowacyjną.
- (2) Wprowadzenie spójności terytorialnej do polityki spójności może przyczynić się do bardziej skutecznego ograniczania funduszy europejskich dla tej polityki przez płatników netto do budżetu UE lub jej częściowej renacjonalizacji. Wynika to zarówno z podkreślania zasady subsydiarności, jak również propozycji dotyczących zarządzania, nawiązujących do otwartej metody koordynacji i decentralizacji. Tym bardziej istotne jest podkreślenie potrzeby zwiększania budżetu polityki spójności w związku z posze-

rzeniem jej traktatowych celów o wymiar spójności terytorialnej. Obok zasady subsydiarności należy wyeksponować traktatowe odniesienie do solidarności między państwami członkowskimi. Duże znaczenie ma również pozostawienie w gestii Komisji Europejskiej odpowiednio silnych kompetencji w zakresie spójności terytorialnej, zwłaszcza wyznaczania podstawowych celów programowych i standardów operacyjnych, a także monitorowania ich praktycznej realizacji przez państwa członkowskie.

- (3) Wprowadzenie jako jednej z głównych zasad dla spójności terytorialnej dążenia do poprawy jakości życia mieszkańców, a także odwoływanie się do koncepcji wielowymiarowości rozwoju przyczynia się do rozproszenia celów rozwojowych i osłabia priorytety dotyczące innowacyjnej gospodarki¹⁹⁵. Z tego względu postulat realizowania Europejskiego Modelu Społecznego przez politykę spójności, choć wydaje się korzystny dla podejścia wyrównawczego i wspierania słabiej rozwijających się obszarów, może przyczynić się do utrwalenia różnicowań między regionami centralnymi i peryferyjnymi w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki, a to w dłuższej perspektywie nie jest korzystne dla rozwoju Unii. Tym bardziej że w polityce spójności widoczna jest od dłuższego czasu silna tendencja do zwiększania dysproporcji w tym zakresie. Różnicuje ona instrumenty pomocy publicznej dla poszczególnych obszarów, co skutkuje podziałem na regiony, które przede wszystkim skupiają się na budowie podstawowej infrastruktury oraz takich, które inwestują w znacznie większym stopniu w innowacje¹⁹⁶. Zbyt sztywna kategoryzacja regionalna w polityce spójności może przyczynić się do pogłębienia tych tendencji. Podstawowym celem dla polityki polskiego rządu powinno być dążenie do osiągania większej spójności przestrzeni europejskiej w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki¹⁹⁷. Dlatego istotne znaczenie ma zawężanie, a nie rozpraszanie celów rozwojowych, a także przyjęcie zasady, że polityka Unii ma przede wszystkim wspierać rozwój konkurencyjności regionów, a zwłaszcza budowanie (nowego) potencjału dla rozwoju innowacyjnej gospodarki, jako podstawowych celów strategii lizbońskiej. Warto przy tym wykorzystać te argumenty pojawiające się w dyskusji na temat spójności terytorialnej, które dotyczą potrzeby rozwoju kooperacji siecio-

¹⁹⁵ Por. rozważania na temat potrzeby ograniczenia nadmiernego rozproszenia priorytetów polityki spójności UE: J. Szlachta, J. Zaleski: *Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013*, „Gospodarka Narodowa”, 2008, nr 3, s. 87–103.

¹⁹⁶ Por. wystąpienie dr. Jana Olbrychta na konferencji w Falentach organizowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w dniach 13–24 maja 2008 roku. Na ten sam temat: T.G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, rozdz. 6.

¹⁹⁷ T.G. Grosse: *Czy polityka spójności Unii Europejskiej będzie po roku 2013 bardziej innowacyjna?* ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

wej między silniejszymi i słabszymi regionami Unii, w celu wymiany doświadczeń, wiedzy i innowacji.

- (4) Polityka spójności, podobnie jak polityki regionalne państw członkowskich, jest bardzo dobrym instrumentem koordynacji różnych działań sektorowych w regionach. Muszą one być zgodne z podstawowymi celami politycznymi rozwoju regionalnego, a w przypadku poziomu unijnego – najważniejszymi priorytetami polityki spójności. Inaczej możemy obserwować stopniowe „zawłaszczanie” polityki spójności (i krajowych polityk regionalnych) przez najbardziej wpływowe polityki sektorowe. Dlatego należy podkreślać potrzebę zwiększania komplementarności polityk sektorowych z polityką spójności, ale wystrzegać się jej zdominowania przez polityki sektorowe. Oznacza to potrzebę gruntownej analizy obszarów integracji polityki spójności z poszczególnymi politykami sektorowymi Unii w trzech głównych aspektach: (1) celów merytorycznych (przy pozostawieniu wiodącej roli dla traktatowych celów Unii w zakresie spójności), (2) jasnego określenia linii demarkacyjnej między celami i kompetencjami polityki spójności i polityk sektorowych, (3) metod zarządzania, zwłaszcza sposobu realizowania w praktyce integracji polityki spójności z sektorowymi na szczeblu narodowym.
- (5) Wprowadzenie spójności terytorialnej do polityki spójności może również prowadzić do dalszego osłabiania wymiaru regionalnego, w tym również zmniejszania liczby i wielkości programów regionalnych oraz osłabiania kompetencji powierzanych regionom w ramach procesów zarządzania. Warto przeciwstawić się takim tendencjom, co wynika m.in. z dotychczasowych, pozytywnych polskich doświadczeń w zakresie regionalizacji polityki spójności. Jest to również zgodne z podstawowym modelem, przyjętym w polskiej administracji dla rozwoju regionalnego i polityki spójności, który opiera się na stosunkowo silnej roli szesnastu samorządów województw. Osłabianie roli regionów w polityce spójności może zaowocować potrzebą rozwoju struktur rządowych w terenie, odpowiedzialnych za realizowanie spójności terytorialnej. Z polskiego punktu widzenia będzie to oznaczało zwiększanie kosztów administracyjnych, dublowanie niektórych struktur i kompetencji (między administracją rządową i samorządową) oraz rosnącą „sektoryzację” polityki spójności.
- (6) Trudno w chwili obecnej przesądzać szczegółowe kwestie dotyczące operacjonalizacji nowego wymiaru polityki spójności. Jak wspomniałem, istnieje silna presja niektórych państw członkowskich, aby dodanie aspektu terytorialnego do polityki spójności zwiększyło mechanizmy zarządzania międzyrządowego, rozluźniło kompetencje Komisji Europejskiej i wzmocniło

decentralizację tej polityki na poziom państw członkowskich. Możliwe są również próby częściowej renacjonalizacji zarządzania omawianą polityką, co jest związane z wprowadzaniem miękkich mechanizmów zarządzania ze strony UE, dających większą swobodę władzom państwowym w zakresie organizowania i realizowania celów spójności terytorialnej. Wyzwaniem dla polskiego rządu powinno być utrzymanie podstawowych kompetencji Komisji Europejskiej w zakresie operacyjnym, zwłaszcza w wymiarze określania podstawowych priorytetów i standardów realizacji spójności terytorialnej, najważniejszych wskaźników kwalifikowalności i efektywności, a także monitorowania realizowania celów spójności terytorialnej przez państwa członkowskie. Jednocześnie jednak jest nieuniknione, a nawet wskazane, aby polityka spójności była w większym niż obecnie stopniu zdecentralizowana. Zasadnicze decyzje dotyczące powiązania krajowych polityk rozwojowych i polityki spójności z polityką przestrzenną powinny być podejmowane na poziomie krajowym.

4. Przykład regionów najbardziej oddalonych

Wprowadzenie

Celem tego rozdziału jest analiza dokumentów przedstawionych ostatnio przez Komisję Europejską, dotyczących rozwoju regionów najbardziej oddalonych (RNO), które są również określane jako peryferyjne (lub ultraperyferyjne)¹⁹⁶. W sensie formalnym wspomniana terminologia odnosi się do siedmiu terytoriów zamorskich z trzech krajów członkowskich (Francji, Hiszpanii i Portugalii). Borykają się one z wieloma specyficznymi problemami rozwojowymi. Komisja na wniosek zainteresowanych państw członkowskich (i przy poparciu innych instytucji europejskich) przykładą od wielu lat szczególną wagę do rozwoju tych obszarów. Jednocześnie traktuje je jako pilotaż przy wprowadzaniu nowych inicjatyw, które mogą mieć znaczenie zarówno dla kierunku debaty na temat spójności terytorialnej, jak również przyszłości polityki spójności.

Oprócz analizy dotychczasowej polityki Unii wobec RNO istotne znaczenie ma przedstawienie propozycji Komisji Europejskiej dotyczących przyszłości tych terenów. Głównym pytaniem badawczym z tego punktu widzenia jest to, jak te projekty mogą wpłynąć na reformę polityki spójności po roku 2013? Czy dotychczasowe doświadczenia rozwoju działań Unii wobec regionów najbardziej oddalonych mogą być pouczające dla kształtowania przyszłego i polskiego stanowiska na forum unijnym, zwłaszcza wobec polityki spójności?

Doświadczenia pomocy UE dla regionów najbardziej oddalonych

Termin regionów najbardziej oddalonych dotyczy czterech departamentów zamorskich Francji (Martyniki, Gwadelupy, Gujany Francuskiej i Reunion), dwóch regionów autonomicznych Portugalii (Azorów i Madery) oraz jednego regionu autonomicznego Hiszpanii (Wysp Kanaryjskich). Obszary te

¹⁹⁶ Por. T.G. Grosse: *Polityka Unii Europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2008; T.G. Grosse: *Polityka spójności wobec regionów najbardziej oddalonych*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego; T.G. Grosse: *Doświadczenia regionów najbardziej oddalonych w UE: czy można je wykorzystać dla rozwoju Polski wschodniej?*, „Dialog”, 2008.

charakteryzują się wspólnymi cechami geograficznymi: peryferyjnością i oddaleniem od stałego lądu (w tym od terytorium kontynentalnej UE), położeniem nadmorskim, często podziałem na szereg wysp, stosunkowo małą powierzchnią i małym rynkiem wewnętrznym, trudnościami klimatycznymi, stosunkowo wąską specjalizacją gospodarczą, najczęściej opierającą się na tradycyjnych branżach dotyczących rolnictwa i turystyki. Choć poziom rozwoju wielkości tych obszarów przekracza obecnie wysokość 75% średniej PKB w całej Unii, to w dalszym ciągu notuje się tutaj problemy z rynkiem pracy. Na przykład we francuskich regionach zamorskich stopa bezrobocia wahała się w roku 2005 od blisko 19% na Martynice do 30% na wyspie Reunion.

Ze względu na te szczególne cechy Unia Europejska wypracowała szereg działań w różnych politykach publicznych, które od wielu lat mają zastosowanie właśnie do tych siedmiu regionów. Są one przykładem wielu ważnych zjawisk, które można zastosować także wobec innych typów obszarów Unii, w tym innych regionów peryferyjnych lub słabiej rozwijających się. Dlatego analiza tego przykładu może być interesująca z perspektywy dyskusji nad przyszłością polityki spójności UE.

Warto zauważyć, że szereg terytoriów zamorskich państw członkowskich lub terytoriów utrzymujących szczególne stosunki z niektórymi członkami Unii (np. z Wielką Brytanią) jest w praktyce wyłączonych (w całości lub w części) poza działania polityk unijnych wobec regionów najbardziej oddalonych. Wiąże się to przede wszystkim z określeniem podstawy prawnej dla tych działań, tj. sformułowaniami artykułu 299 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁹⁷. To właśnie ta regulacja stanowi podstawę wyodrębnienia siedmiu wspomnianych regionów, a tym samym ograniczenia stosowania wsparcia unijnego wobec innych obszarów peryferyjnych (w tym posiadających specyfikę geograficzną zbliżoną lub niemal taką samą jak wymienione regiony). Podstawa traktatowa wymienia także specyficzne cechy obszarów najbardziej oddalonych, w tym poza odległością, charakter wyspiarski, niewielkie rozmiary, trudną topografię i klimat, zależność gospodarczą od niewielkiej liczby produktów. W regulacji stwierdzono również, że wspomniane uwarunkowania wymagają od Unii podjęcia specyficznych środków, mających ograniczać występowanie czynników szkodzących rozwojowi. W szczególności dotyczy to polityki celnej i handlowej, fiskalnej, polityki w dziedzinach rolnictwa i rybołówstwa, działań w zakresie stref wolnocłowych, warunków zaopatrzenia w surowce i dobra konsumpcyjne pierwszej potrzeby, udzielania pomocy publicznej, polityki spójności i programów

¹⁹⁷ Por. Część szósta – Postanowienia ogólne i końcowe – Artykuł 299, Dziennik Urzędowy C 321 E, 29/12/2006 P. 0174 – 0175, Dziennik Urzędowy C 325, 24/12/2002 P. 0149 – Wersja skonsolidowana, Dziennik Urzędowy C 340, 10/11/1997 P. 0297 – Wersja skonsolidowana, Dziennik Urzędowy C 224, 31/08/1992 P. 0076 – Wersja skonsolidowana.

horyzontalnych Wspólnoty. Omawiana podstawa prawna wymusza zarówno zintegrowane podejście polityk unijnych, jak również preferencje odpowiednich instrumentów finansowych i prawnych z uwagi na specjalne uwarunkowania regionalne.

W ten sposób określona podstawa traktatowa była wynikiem bliskiej współpracy politycznej między trzema zainteresowanymi państwami, czego wyrazem były liczne działania podejmowane podczas ich prezydentur w Unii. Wspomniane kraje posiadały umiejętności wykorzystywania argumentów geograficznych do formułowania konkretnych postulatów względem polityk europejskich, mobilizowania wsparcia politycznego ze strony różnorodnych podmiotów – zarówno samych zainteresowanych regionów, Komisji Europejskiej, jak również innych instytucji unijnych (m.in. Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Społecznego Komitetu Regionów).

Początkiem zintegrowanej polityki wobec regionów najbardziej oddalonych był program POSEI (*Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et l'Insularité*) po raz pierwszy wprowadzony w roku 1989. Był to program specjalnie kierowany do wyżej wymienionej grupy regionów w ramach wspólnej polityki rolnej. Dotyczył m.in. wsparcia dla rozwoju produkcji żywności, poprawy produkcji rolnej i marketingu towarów rolnych na rynku lokalnym itp. W roku 2007, w ramach omawianego programu, uruchomiono specjalne dotacje dla producentów bananów¹⁹⁸. Cechą charakterystyczną omawianego projektu było wyprofilowanie jego instrumentów pod względem uwarunkowań regionów ultraperyferyjnych oraz – w porównaniu do obszarów Europy kontynentalnej – przyznanie wielu preferencji zarówno w poziomie przyznanych limitów produkcji, jak również możliwych kwot dofinansowania z budżetu UE (często obejmowały one pełne pokrycie kosztów inwestycji).

W roku 2002, na podstawie istniejących podstaw traktatowych oraz w rezultacie intensywnej konsultacji politycznych prowadzonych podczas prezydentury hiszpańskiej, Rada Europejska na spotkaniu w Sewilli (w dniach 21–22 czerwca 2002) poprosiła Komisję Europejską o gruntowną ocenę sytuacji w regionach najbardziej oddalonych. Zwróciła się również o analizę dotychczasowych polityk europejskich i zaproponowanie nowych, zintegrowanych działań wobec tych obszarów. W rezultacie w roku 2004 Komisja Europejska przedstawiła dwa komunikaty¹⁹⁹, które zapowiadały podjęcie działań strategicznych obejmujących różnorodne polityki regulacyjne i redystrybucyjne Unii.

¹⁹⁸ Por. *POSEI: The preferred Option for Bananas*, MEMO/06/336, Brussels, 20 September 2006.

¹⁹⁹ Por. *A stronger partnership for the outermost regions*, Communication from the Commission, Commission of the European Communities, COM(2004) 343 final, Brussels, 26.5.2004; *Communication from the Commission on a stronger partnership strengthened for the outermost regions: assessment and prospects*, Commission of the European Communities, COM (2004) 543 final, SEC(2004)1030, Brussels 6.8.2004.

Tabela 1. Cele i priorytety Strategii UE wobec regionów najbardziej oddalonych (2004)

| | | |
|------------|---|---|
| Cele | rozwój konkurencyjności i wzrostu gospodarek regionalnych | kompensowanie trudności związanych z uwarunkowaniami regionalnymi |
| Priorytety | rozwój zasobów ludzkich | niwelowanie trudności w zakresie dostępności komunikacyjnej |
| | wsparcie rozwoju usług nieodzwonnych do pobudzenia wzrostu gospodarczego | zwiększanie preferencji w zakresie pomocy publicznej |
| | stymulowanie działań innowacyjnych, w tym odnoszących się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego, infrastruktury badawczo-rozwojowej i prowadzenia ukierunkowanych badań rozwojowych, zgodnie ze specjalizacją regionalną i na potrzeby rozwiązywania największych miejscowych problemów rozwojowych | wspieranie rozwoju produkcji rolniczej i rybołówstwa |

Strategia Unii wobec regionów peryferyjnych z roku 2004 miała dwa zasadnicze cele²⁰⁰: (1) rozwój konkurencyjności i wzrostu gospodarek regionalnych, (2) kompensowanie trudności związanych z uwarunkowaniami regionalnymi (por. tabela 1). Komisja Europejska proponowała między innymi szereg działań zwiększających innowacyjność oraz stymulowała badania, związane ze specyficznymi problemami regionalnymi (w zakresie ochrony różnorodności środowiska naturalnego, badań morskich, rozwiązywania problemów energetycznych itp.). Na drugim miejscu stawiała tradycyjne priorytety rozwoju gospodarczego regionów peryferyjnych, przede wszystkim związane z rozwijaniem infrastruktury komunikacyjnej, produkcji rolniczej i rybołówstwa oraz preferencjami w zakresie pomocy publicznej. Pod koniec 2007 roku Komisja dokonała oceny realizowania tych działań. W swoim dokumencie przeglądowym²⁰¹ na pierwszym miejscu stawia jednak tradycyjne działania wyrównawcze i rozwojowe, głównie związane z ułatwianiem dostępności komunikacyjnej, wsparciem rozwoju rolnictwa, rybołówstwa oraz rozwoju obszarów wiejskich, specjalnymi preferencjami w politykach unijnych, m.in. w zakresie pomocy publicznej i zakresu finansowania ze środków UE. Komisja dokonała więc zmiany

²⁰⁰ *A strong partnership for the outermost regions*, 2004, s. 10–15.

²⁰¹ Por. *Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*, Commission Working Document, Commission of the European Communities, SEC(2007) 1112, Brussels 12.09.2007.

dotychczasowych celów, proponując nie tylko ich nową kolejność, ale wyszczególniając nowy cel interwencji. W roku 2007 zaproponowano następujące cele rozwoju regionów najbardziej oddalonych: (1) poprawa dostępności i pokonywanie ograniczeń specyficznych dla regionów peryferyjnych, (2) wzmocnienie konkurencyjności regionów najbardziej oddalonych, (3) wzmocnienie działań na rzecz szerszego sąsiedztwa (integracji terytorialnej).

Dokonane zmiany mogą świadczyć o dwóch zjawiskach. Po pierwsze o tym, że praktyka funkcjonowania polityk europejskich w regionach peryferyjnych sprzyja przesuwaniu akcentów z działań bardziej innowacyjnych na tradycyjne i wyrównawcze. Jest to związane z faktycznym (a nie postulowanym lub deklarowanym) układem priorytetów finansowanych z funduszy europejskich. Warto przypomnieć, że obecnie najważniejszymi instrumentami pomocy europejskiej na tych obszarach są fundusze strukturalne oraz instrumenty polityki rolnej, rybackiej i polityki rozwoju obszarów wiejskich (por. tabela 2)²⁰².

Tabela 2. Wydatki funduszy UE w regionach najbardziej oddalonych planowane w okresie 2007–2013²⁰³

| Region | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (regionalne PO) | | Europejski Fundusz Społeczny (regionalne PO) | | Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (regionalne PO) | | Europejski Fundusz Rybacki | |
|-------------------|---|-----------------------|--|-----------------------|--|-----------------------|----------------------------|-----------------------|
| | mln euro | rocznie na mieszkańca | mln euro | rocznie na mieszkańca | mln euro | rocznie na mieszkańca | mln euro | rocznie na mieszkańca |
| Wyspy Kanaryjskie | 1,019 | 78,9 | 117 | 9,1 | 153 | 11,9 | 23,6 | 1,8 |
| Gwadelupa | 542 | 174,0 | 185 | 59,4 | 138 | 44,3 | 34,25 | 2,8 |
| Martynika | 417 | 151,4 | 98 | 35,6 | 100 | 36,3 | | |
| Gujana Francuska | 305 | 240,2 | 100 | 78,8 | 74 | 58,3 | | |
| Reunion | 1,014 | 191,2 | 517 | 97,5 | 319 | 60,1 | | |
| Azory | 966,3 | 576,6 | 190 | 113,3 | – | – | – | – |
| Madera | 320,5 | 189,1 | 125 | 73,8 | – | – | – | – |

²⁰² RNO skorzystają z około 7,8 mld euro przeznaczonych na inwestycje wspólnotowe w latach 2007–2013. Służby Komisji kontynuują współpracę z EBI oraz EFI w celu promowania inicjatyw JEREMIE i JESSICA w tych regionach. RNO są zaangażowane w inicjatywę „Regiony na rzecz zmian gospodarczych”, jak również w jej część wdrażaną w ramach segmentu interregionalnego dotyczącego celu współpracy terytorialnej i w program zrównoważonego rozwoju miejskiego (Urbact II). Inicjatywa ta obejmuje kwestie szczególnie ważne dla RNO, takie jak podnoszenie znaczenia obszarów przybrzeżnych oraz korzystanie z mórz i oceanów. Na podstawie: Komunikat Komisji: *Regiony najbardziej oddalone atutem Europy*, KOM(2008) 642 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 17.10.2008, s. 10–11.

²⁰³ Na podstawie: *Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*, s. 22.

Podobne zjawiska są również widoczne w innych regionach peryferyjnych lub słabiej rozwijających się zjednoczonej Europy, nieobjętych specjalnymi instrumentami dla regionów najbardziej oddalonych. Dominujące znaczenie mają konwencjonalne instrumenty wsparcia, mające przede wszystkim wyrównywać poziom rozwoju, w tym m.in. zwiększać dostępność komunikacyjną. Natomiast działania skierowane na budowanie potencjału gospodarki opartej na wiedzy są wyraźnie drugoplanowe²⁰⁴. Po drugie, dokonane zmiany w strategii rozwoju regionów najbardziej oddalonych, a zwłaszcza wyodrębnienie nowego celu wzmacniającego sąsiedztwo może świadczyć o rosnącym znaczeniu, jakie Komisja przykłada do rozwoju integracji terytorialnej, zwłaszcza współpracy z najbliższym otoczeniem.

Komunikat Komisji Europejskiej²⁰⁵, podsumowujący dotychczasowe działania realizujące strategię wobec regionów najbardziej oddalonych, jako pierwszy cel wymienia redukcję problemu dostępności oraz pokonywanie innych specyficznych barier rozwojowych tych obszarów. Dominujące znaczenie ma nadal kwestia zwiększania dostępności, czego wyrazem jest zakres finansowania z funduszy unijnych tego priorytetu. Programy operacyjne Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na lata 2007–2013 opracowano z myślą o kontynuowaniu wysiłków na rzecz zmniejszenia problemów dostępności poprzez inwestycje w infrastrukturę transportową i telekomunikacyjną oraz poprzez zapewnianie środków operacyjnych dzięki nowej specjalnej puli funduszy, przeznaczonej na pokrycie dodatkowych kosztów. Łącznie prawie 1710 mln euro środków EFRR (czyli około 36% całej alokacji funduszu przyznanej na RNO) przeznaczonych zostanie na ten cel. Komisja Europejska proponuje dalszy rozwój inwestycji w tym kierunku. Przykładowo powinno to dotyczyć upowszechniania połączeń morskich pomiędzy RNO a sąsiadującymi krajami trzecimi dla wzmocnienia wymiany gospodarczej i kulturalnej²⁰⁶. Przy tej okazji jest możliwe skorzystanie z pakietu ulg dla pomocy publicznej, związanych ze świadczeniem usług użyteczności publicznej²⁰⁷.

Istotnym elementem pierwszego celu strategii rozwoju regionów najbardziej oddalonych jest dostosowanie regulacji, dotyczących pomocy publicznej, do uwarunkowań tych obszarów. Oznaczało to wprowadzenie szeregu preferencji w zakresie pomocy państwa dla regionów peryferyjnych. Do-

²⁰⁴ Por. T.G. Grosse: *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2007, nr 1 (27), s. 27–49; T.G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, s. 137–162.

²⁰⁵ *Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*, s. 6–9.

²⁰⁶ *Regiony najbardziej oddalone atutem Europy*, s. 13.

²⁰⁷ Por. orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Altmark – JO C226/1 z 20.09.2003.

tyczą one głównie inwestycje w sektorze transportowym, w tym obejmują pomoc dla uruchamiania transportu publicznego i finansowania portów lotniczych i morskich. Ponadto, preferencje są związane z pomocą przy produkcji i marketingu towarów rolniczych oraz rozwoju leśnictwa. Jednak obok uprzywilejowania pomocy publicznej w tradycyjnych sektorach gospodarczych regionów peryferyjnych – wprowadzono przepisy ułatwiające wsparcie publiczne także w innych sektorach²⁰⁸. Również działania polityki spójności podejmowane w RNO mają preferencyjne zasady wsparcia. Obejmuje to m.in. zwiększenie wartości finansowania projektów inwestycyjnych w tych regionach ze środków unijnych²⁰⁹.

Według komunikatu Komisji Europejskiej z roku 2007²¹⁰ drugi cel strategii rozwoju dla regionów najbardziej oddalonych dotyczy wzmacniania konkurencyjności gospodarczej. Obejmuje szereg różnorodnych działań z zakresu polityki spójności i polityki innowacyjnej. Ponadto, szczególnie odnosi się do poprawy świadczenia usług niezbędnych do pobudzenia rozwoju gospodarczego, co obok działań redystrybucyjnych, realizowanych m.in. w ra-

²⁰⁸ Przykładem jest możliwość zwiększenia limitu pomocy w innowacyjnych klastrach regionalnych, powstających w regionach najbardziej oddalonych. W przypadku regionów, w których PKB wynosi mniej niż 75% średniej unijnej, limit takiego wsparcia zwiększono o 20%, w pozostałych regionach o 10%. Dodatkowo *Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013* zwiększyły pułap pomocy dla przedsiębiorców, udzielanej w formie bezzwrotnej dotacji, o 20 punktów mierzonych według ekwiwalentu dotacji brutto (*gross grant equivalent*) w regionach, gdzie PKB wynosi mniej niż 75% średniej w UE. W pozostałych regionach zaliczanych do kategorii najbardziej oddalonych dotacje dla przedsiębiorców mogą wzrosnąć o 10 punktów ekwiwalentu dotacji brutto. W omawianych regionach wprowadzono także regulacje zezwalające na udzielanie pomocy operacyjnej przedsiębiorcom – bez specjalnego uzasadnienia – do wartości 10% ich całkowitego obrotu. Na podstawie: *Community framework for State aid for research and development and innovation*, Official Journal of the European Union, (OJ C 323, 30.12.2006); *Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, (2006/C 54/08), C 54, 4.3.2006, s. 13.

²⁰⁹ Na przykład projekty realizowane w ramach celu konwergencji oraz konkurencyjności i zatrudnienia polityki spójności otrzymują zasadniczo dotację w wysokości 85% ich całkowitej wartości. Umożliwiono również dokonanie dodatkowej alokacji środków dla tych regionów na pokrycie kosztów wynikających ze specyficznych uwarunkowań geograficznych, które jednak mogą finansować projekty do 50% ich wielkości. Podobny zakres finansowania (tj. 85% wartości projektów) dotyczy zadań realizowanych przez Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich, m.in. w zakresie dywersyfikacji i restrukturyzacji małych gospodarstw rolnych, gospodarstw podwyższających wartość upraw lasów, a także tych produkujących wysokiej jakości towary rolne. Por. *Annex to Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*.

²¹⁰ *Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM (2007) 507 wersja ostateczna, SEK(2007) 1112, Bruksela 12.9.2007, s. 5–7.

mach polityki spójności, obejmuje szereg działań regulacyjnych odnoszących się do niektórych polityk sektorowych Unii. Istotnym założeniem rozwoju omawianego celu jest zwiększanie stopnia implementacji strategii lizbońskiej w regionach ultraperyferyjnych²¹¹.

Ważnym priorytetem polityki spójności w RNO jest w latach 2007–2013 zwiększanie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym m.in. biomasy (głównie odpadów komunalnych), energii geotermalnej, energii fal morskich, energii słonecznej i wiatrowej. Nacisk położony na kwestie energetyczne ma dwa istotne uwarunkowania. Po pierwsze dotyczy promocji zrównoważonego rozwoju (a więc chroniącego środowisko naturalne), po drugie ma na celu poprawę bilansu energetycznego regionów najbardziej oddalonych i zmniejszenie ich zależności od dostawców zewnętrznych. Jest to bardzo istotna tendencja w obecnej polityce spójności UE, widoczna również w przypadku innych regionów peryferyjnych lub słabiej rozwijających się. Wiąże ona dwa istotne cele polityczne: ochronę przyrody i poprawę bezpieczeństwa energetycznego regionów.

Jak wcześniej wspomniałem, istotnym celem polityki spójności wobec regionów najbardziej oddalonych jest wspieranie zrównoważonego rozwoju gospodarczego, w tym m.in. ochronę różnorodności biologicznej stanowiącej istotny ich atut (m.in. w perspektywie rozwoju turystyki). Z tym wiąże się działania stymulujące rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, przykładowo w zakresie zarządzania środowiskowego, wprowadzania innowacji ekologicznych itp. Inne działania wspierające rozwój przedsiębiorczości obejmują modernizację i wzmacnianie lokalnej bazy produkcyjnej, np. poprzez wdrażanie systemów zarządzania jakością lub nowych technik marketingowych. Jest to również ważny obszar wprowadzania innowacji do lokalnych przedsiębiorstw. Są one przede wszystkim związane z tzw. innowacjami nietechnologicznymi, ukierunkowanymi na innowacje organizacyjne, marketingowe lub adaptację zewnętrznych wzorców i patentów. Należy zauważyć, że jest to dominujący model rozwoju innowacyjności, preferowany przez Komisję Europejską dla regionów najbardziej oddalonych. Inne formy wsparcia przedsiębiorczości obejmują m.in. dostosowanie kwalifikacji pracowników i przedsiębiorców, rozwój ducha przedsiębiorczości, tworzenie nowych firm. Szereg instrumentów wsparcia przewidziano dla przedsiębiorstw z sektora turystycznego.

Obok polityki spójności, ważnym instrumentem unijnym, realizującym drugi cel strategii rozwoju regionów najbardziej oddalonych, jest polityka innowacyjna. Należy jednak zauważyć, że możliwości efektywnego wykorzystania jej instrumentów przez regiony peryferyjne są ograniczone pod względem finansowym, jak również zawężone najczęściej do innowacji wprowa-

²¹¹ Por. *Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*, s. 9; *Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość*, s. 5.

dzanych w tradycyjnych sektorach gospodarki²¹². Wśród działań promujących innowacje znajdują się jednak pewne wyjątki. Dotyczą one przede wszystkim prac naukowo-badawczych w zakresie astronomii. Przykładem jest Centrum Astrofizyczne Wysp Kanaryjskich, które stało się ośrodkiem badań uznanych na poziomie światowym. Posiada ono najnowocześniejsze w Unii Europejskiej teleskopy i instalacje astrofizyczne. Planowane uruchomienie na Wyspach Kanaryjskich wielkiego teleskopu, unikatowego w skali światowej, umożliwi europejskim astrofizykom pracę nad nowymi projektami o wysokim zaawansowaniu technologicznym²¹³.

W komunikacie Komisji Europejskiej z września 2007 roku²¹⁴ wskazano na potrzebę wykorzystania programu *Kooperacja*, realizowanego w obrębie siódmego programu ramowego na lata 2007–2013. Pozwala on rozwijać powiązania między ośrodkami badawczymi i naukowymi z różnych państw Unii. Wśród tematów do takiej współpracy regionów najbardziej oddalonych Komisja rekomenduje m.in. kwestię badań nad energetyką, bioróżnorodnością, ochroną zasobów morskich i akwakulturą, ochroną zdrowia, zagrożeniami naturalnymi związanymi ze zmianami klimatycznymi, rolnictwem i rybołówstwem w strefach subtropikalnych. Podobny kierunek działań innowacyjnych zaproponowano w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji²¹⁵. Zdaniem Komisji²¹⁶, regiony ultraperyferyjne mają w tym programie pewne możliwości finansowania, które powinny być wykorzystane m.in. w zakresie eko-innowacji, upowszechniania stosowania odnawialnych źródeł energii oraz poprawiania efektywności energetycznej, a także zwiększania zastosowania technologii.

Ważnym celem strategii rozwoju regionów najbardziej oddalonych jest wzmocnienie integracji regionalnej, a więc współpracy z najbliższym otoczeniem, w tym zwłaszcza krajami pozaeuropejskimi. Komisja podkreśla unikatowe walory regionów ultraperyferyjnych, jakimi jest wyjątkowa pozycja geostrategiczna²¹⁷. Oznacza to, że urzędnicy brukselscy dostrzegają ogromny potencjał tych terenów w wymiarze europejskiej polityki zagranicznej. Doceniają także ich rolę geopolityczną dla wywierania wpływu na sąsiadujące obszary geograficzne, zwłaszcza w Afryce i na kontynencie amerykańskim

²¹² Por. T.G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, s. 165–180.

²¹³ *Regiony najbardziej oddalone atutem Europy*, s. 9–10.

²¹⁴ *Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość*, s. 6–7.

²¹⁵ CIP: *Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013)*, KOM(2005) 121 końcowy, 2005/0050(COD), Bruksela, 6.4.2005.

²¹⁶ *Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość*, s. 7.

²¹⁷ *Regiony najbardziej oddalone atutem Europy*, s. 6.

(w ramach polityki rozszerzonego sąsiedztwa). Komisja uznaje ważność omawianych regionów dla kształtowania międzynarodowej współpracy w ramach zrównoważonej polityki morskiej, wymiany handlowej, a także polityki rozwojowej UE wobec sąsiadujących obszarów²¹⁸.

Wzmocnienie integracji terytorialnej regionów najbardziej oddalonych w ramach ich najbliższego otoczenia geograficznego jest nowością strategii UE²¹⁹. Służy temu tzw. *Plan działania na rzecz szerszego sąsiedztwa*, który po raz pierwszy został zaproponowany w trzecim raporcie kohezyjnym²²⁰ ogłoszonym w lutym 2004 roku. Najważniejszym instrumentem realizacji tego planu jest trzeci cel polityki spójności na lata 2007–2013, dotyczący europejskiej współpracy terytorialnej oraz programy wieloletnie finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju. Jednak działania dotyczące integracji terytorialnej regionów ultraperyferyjnych obejmują także szereg innych instrumentów europejskich. Pokazuje to tendencję do osiągania integracji w dwóch równoległych aspektach: zarówno merytorycznym (koordynacja różnych instrumentów unijnych), jak również terytorialnym (zacieśnianie współpracy w obrębie określonego regionu lub jego najbliższego otoczenia).

Polityka spójności UE od dawna stara się realizować oba wymiary zintegrowanego podejścia. Nowością wydaje się jednak rosnąca integracja różnych polityk sektorowych Unii i dążenie do ich wzajemnego koordynowania i kumulowania wspólnych efektów działań. Dodatkowo takie podejście zakłada zaangażowanie różnych podmiotów we wspólne działania, zarówno lokalnych publicznych i prywatnych, jak również Komisji Europejskiej, państw członkowskich i państw niebędących członkami Unii. Najbardziej istotna dla regionów ultraperyferyjnych jest współpraca z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)²²¹ oraz krajami i terytoriami zamorskimi stowarzyszonymi z Unią Europejską, wymienionymi w załączniku nr 2 do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską²²².

Europejski Fundusz Rozwoju jest głównym instrumentem pomocy rozwojowej Unii dla państw AKP oraz krajów i terytoriów zamorskich. Utworzony został na podstawie Traktatu Rzymskiego (art. 131 i 136) w roku 1957. Oferuje głównie pomoc bezzwrotną (granty) przeznaczoną na finansowanie rozwo-

²¹⁸ *Ibidem*, s. 7.

²¹⁹ *A stronger partnership for the outermost regions*, s. 7–9.

²²⁰ *A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation. Third report on economic and social cohesion*, European Commission, Luxembourg, February 2004.

²²¹ Współpraca krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku obejmuje według danych Sekretariatu AKP blisko 80 państw i są to głównie kraje afrykańskie, wyspy Morza Karaibskiego i Pacyfiku, por. http://www.acp.int/en/acp_states.htm.

²²² Przykładem takich krajów i terytoriów są m.in.: Grenlandia, Polinezja Francuska, Antyle Niderlandzkie, Nowa Kaledonia itp. W sumie wspomniany załącznik wymienia 21 obszarów. Por. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, s. 375.

ju w długim terminie. Kolejne Europejskie Fundusze Rozwoju są tworzone co pięć lat ze składek państw członkowskich pochodzących z ich budżetów narodowych. Ostatnie edycje tego funduszu powstały na podstawie protokołu finansowego będącego aneksem do Umowy z Cotonou. Jest to umowa międzynarodowa zawarta w 2000 roku na okres 20 lat między Wspólnotą i jej państwami członkowskimi a zainteresowanymi krajami AKP oraz krajami i terytoriami zamorskimi. W grudniu 2005 roku Rada Europejska przesądziła o przyszłości Europejskiego Funduszu Rozwoju pozostawiając go poza budżetem ogólnym UE. Tzw. 10 edycja omawianego Funduszu na lata 2008–2013 przewiduje środki w wysokości 22,6 mld euro.

Podstawową trudnością przy realizacji trzeciego celu strategii dla regionów najbardziej oddalonych jest koordynacja poszczególnych instrumentów finansowych Unii (zwłaszcza Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Rozwoju). Ponadto, kłopotem jest synchronizacja celów rozwojowych między regionami ultraperyferyjnymi a krajami i regionami niebędącymi członkami Unii. Kolejną trudnością jest mobilizowanie funduszy na działania inwestycyjne po stronie państw i obszarów niebędących w Unii. Komisja Europejska podejmuje starania, aby rozwiązywać te problemy, wprowadzając szereg udogodnień dla obszarów najbardziej oddalonych²²³. Przykładem jest regulacja umożliwiająca w ramach współpracy transgranicznej w regionach ultraperyferyjnych (głównie francuskich i hiszpańskich) finansowanie ze środków UE do 10% kosztów całego projektu na terenach niebędących terytorium Unii. Poprawiono również procedury projektowania wydatków funduszy w celu zwiększenia koordynacji między Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego i Europejskim Funduszem Rozwoju. Chodzi zwłaszcza o klarowne identyfikowanie wspólnych priorytetów, mobilizowania odpowiednich środków finansowych przez zainteresowane podmioty, a także koordynowanie procedur związanych z wyborem projektów. Największym beneficjentem tych działań są Wyspy Kanaryjskie oraz terytoria Afryki Północnej, będące pod jurysdykcją Maroka.

Kolejnym instrumentem współpracy są umowy o partnerstwie gospodarczym, zawierane między państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku a Unią Europejską. Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie do przedstawiania postulatów handlowych i innych priorytetów gospodarczych istotnych dla rozwoju relacji gospodarczych między regionami najbardziej oddalonymi a krajami AKP²²⁴. Chodzi o takie kształtowanie tych umów międzynarodowych, aby były one najbardziej korzystne dla rozwoju regionów ultrapery-

²²³ Szerzej na ten temat: *Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*, s. 14.

²²⁴ *Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*, s. 16–17.

feryjnych (choć muszą uwzględniać inne regulacje międzynarodowe, w tym zasady WTO). Bardzo duże znaczenie ma jak najwcześniejsze zgłaszanie postulatów państw członkowskich przy kształtowaniu regulacji handlowych Unii Europejskiej z państwami AKP. Jest to uniwersalna zasada funkcjonowania instytucji europejskich, zgodnie z którą podstawą kształtowania polityk europejskich jest aktywność krajów członkowskich (i ich regionów), a także formułowanie własnych postulatów i ich włączanie do negocjacji prowadzonych na szczeblu unijnym na jak najwcześniejszym etapie wypracowywania rozwiązań europejskich²²⁵.

W kontekście relacji handlowych RNO z ich sąsiadami niebędącymi członkami UE na uwagę zasługują dwa działania Unii. Pierwszym jest regulacja Rady²²⁶ określająca specjalne środki dla rozwoju rolnictwa w tych regionach, w tym szereg preferencji dotyczących lokalnej produkcji rolnej (m.in. w zakresie cukru i mleka). Rozporządzenie wskazuje również na ułatwienia wymiany handlowej z najbliższymi państwami spoza Unii, jak również z obszarem Wspólnoty. Drugim działaniem jest wspólnotowy generalny system preferencji w zakresie handlu międzynarodowego z krajami rozwijającymi się. Obecnie obowiązujący system został określony na lata 2006–2015. Komisja monitoruje skutki liberalizacji taryf handlowych z tymi krajami dla rozwoju regionów peryferyjnych, zwłaszcza wpływ importu cukru z krajów rozwijających się do francuskich departamentów zamorskich²²⁷. Wynikiem wspólnych działań rządu francuskiego i Komisji Europejskiej było wprowadzenie regulacji²²⁸ ograniczających import cukru do francuskich regionów zamorskich od producentów mających preferencyjne stawki handlowe z Unią.

Przykładem podejścia Unii do integracji terytorialnej regionów najbardziej oddalonych jest wspólna polityka transportowa. Zarówno wytyczne wspólnoty w zakresie rozwoju transportu lotniczego z roku 2005²²⁹, jak również komunikat Komisji Europejskiej z czerwca 2006 roku dotyczący średniookresowe-

²²⁵ Szerzej: T.G. Grosse: *Czy polska prezydencja może być sukcesem?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2007, vol. 7, nr 38.

²²⁶ Por. Council Regulation (EC) No 247/2006 of 30 January 2006 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union, Official Journal of the European Union, L 42, 14.2.2006, art. 4, 7, s. 5–6.

²²⁷ *Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*, s. 17.

²²⁸ Por. Council Regulation (EC) No 980/2005 of 27 June 2005 applying a scheme of generalised tariff preferences, Official Journal of the European Union, L 169/1, 30.6.2005.

²²⁹ *Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych*, Komunikat Komisji, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 312/1, 9.12.2005.

go przeglądu polityki transportowej Unii²³⁰ uwzględniają sytuację regionów ultraperyferyjnych. Zalecają szereg środków zwiększających mobilność między tymi regionami a państwami ościennymi w celu zmniejszenia odizolowania tych regionów. Wśród nich wymieniły należy preferencyjne zasady udzielania pomocy publicznej przy uruchamianiu usług transportowych między tymi regionami i państwami trzecimi (zarówno morskimi, jak i lotniczymi). Także ostatnio przyjęty komunikat Komisji²³¹ w zakresie wydłużenia głównych transeuropejskich osi transportowych do krajów sąsiadujących uwzględnia problemy hiszpańskich i portugalskich regionów najbardziej oddalonych (chodzi o Wyspy Kanaryjskie, Azory i Madere). Zaleca ich włączenie do morskich osi komunikacyjnych z sąsiednimi krajami.

Innym obszarem tematycznym jest współpraca w zakresie polityki migracyjnej. Bez wątplenia jest to obecnie jedna z najważniejszych polityk publicznych, gdzie Unia aktywnie wspiera rozwój kooperacji między regionami najbardziej oddalonymi a sąsiednimi krajami i terytoriami. Jest to związane z głównym problemem, jakim jest nielegalna imigracja do regionów peryferyjnych spoza Unii. Wystarczy przytoczyć dane dotyczące tylko Wysp Kanaryjskich. W roku 2005 rząd hiszpański odnotował ponad 4,7 tys. przypadków przybycia nielegalnych imigrantów do tego regionu. W roku 2006 takich przypadków było już ponad 31,2 tys., a więc ponad 6 razy więcej²³². Komisja Europejska prowadzi od wielu lat dialog z krajami AKP na temat powstrzymania emigracji, a także zawiera umowy dotyczące readmisji nielegalnych imigrantów (m.in. na podstawie wcześniej wspomnianej Umowy z Cotonou z 2000 roku). Podejmowane są wspólne projekty w regionach ultraperyferyjnych i krajach sąsiednich (m.in. w ramach pomocy rozwojowej dla krajów AKP) w celu wspierania zrównoważonego rozwoju na tych obszarach i powstrzymania fali emigrantów. Ponadto promowane są różnicowane działania mające poprawić sytuację w zakresie kontroli nad imigracją w regionach najbardziej oddalonych. Chodzi m.in. o wykorzystanie funduszy będących w dyspozycji agencji FRONTEX mających na celu ukierunkowanie przepływów imigrantów lub ich integrację w omawianych regionach peryferyjnych. Z pomocy tej agencji mogą skorzystać jedynie regiony należące do obszaru Schengen, a więc Azory, Madera i Wyspy Kanaryjskie. Agencja FRONTEX wspiera

²³⁰ *Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniokresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.*, Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2006) 314 wersja ostateczna, SEC(2006) 768, Bruksela 22.6.2006.

²³¹ *Wydłużenie głównych transeuropejskich osi transportowych do krajów sąsiadujących. Wytyczne w zakresie transportu w Europie oraz regionach sąsiadujących*, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 32 wersja ostateczna, SEK(2007) 98, Bruksela 31.1.2007, s. 7.

²³² *Ibidem*, s. 11.

również działania dotyczące powrotu imigrantów, a także rozwój infrastruktury i kompetencji służb odpowiedzialnych za ochronę granic (wprowadzenie nowoczesnych technologii nadzoru, szkoleń dla straży granicznej, rozwój infrastruktury na przejściach granicznych itp.). Na przykład w hiszpańskich regionach ultraperyferyjnych szeroko rozbudowano kontrolę granic morskich u wybrzeży zachodniej Afryki (m.in. z Mauretanią, Senegalem, Gambią i Wyspy Zielonego Przylądka)²³³. Wspierane są również badania wpływu zjawiska migracji na gospodarczą, społeczną i terytorialną spójność regionów najbardziej oddalonych. Warto zauważyć, że zagadnienia związane z migracją są jednym z najważniejszych priorytetów Komisji Europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych w nadchodzącej przyszłości. Są również stawiane jako główne tematy dla polityki spójności UE po roku 2013²³⁴.

Najważniejsze plany Komisji Europejskiej na przyszłość

Jak wcześniej wspomniałem, większość regionów najbardziej oddalonych przestała się kwalifikować do kategorii najbiedniejszych regionów w rozszerzonej UE, co potencjalnie mogłoby skutkować osłabieniem wsparcia ze strony Unii Europejskiej, zwłaszcza w ramach polityki spójności. Jednak dzięki zręcznym działaniom lobbingowym – zarówno w prawie unijnym, jak również w innych dokumentach europejskich – została wyodrębniona specjalna kategoria regionalna, która stwarza przesłanki dalszej intensywnej pomocy europejskiej także po roku 2013. Komisja Europejska zaznacza²³⁵, że wspomniane obszary nadal cierpią z powodu ciągłych i kumulujących się czynników ograniczających ich rozwój. Uznaje zatem za niezbędne kontynuowanie wysiłków, mających na celu adaptację poszczególnych polityk wspólnotowych do warunkowań w regionach ultraperyferyjnych. Komisja²³⁶ widzi nawet potrzebę opracowania długookresowej strategii rozwoju tych terenów, zaleca pogłębienie prac analitycznych nad efektywnością wdrażania strategii z roku 2004, a także proponuje wzmocnienie jej realizacji przez wprowadzenie nowych środków, co można zrobić w stosunkowo krótkim terminie. Wśród najważniejszych celów wsparcia Unii w przyszłości wymieniono cztery kierunki interwencji²³⁷: (1) wyzwania związane ze zmianą klimatu, (2) skutki zmian

²³³ *Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*, s. 16.

²³⁴ Por. T.G. Grosse: *Polska wobec debaty o przyszłość polityki spójności*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2008, nr 21.

²³⁵ *Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość*, s. 10.

²³⁶ *Ibidem*, s. 3.

²³⁷ *Ibidem*, s. 4.

demograficznych i migracji, (3) rozwój rolnictwa, (4) rozwój polityki morskiej w omawianych regionach. Warto zauważyć, że wspomniane tematy były już wcześniej obecne w działaniach Unii wobec regionów najbardziej oddalonych. Nie są więc propozycjami nowymi. Jednak na uwagę zasługuje ich wyodrębnienie jako priorytetów interwencji UE w przyszłości, a także chęć zogniskowania na nich wsparcia europejskiego.

Na pierwszym miejscu planowanych celów pomocy unijnej dla regionów najbardziej oddalonych znajduje się walka ze zmianami klimatycznymi. Jest to obecnie jeden z najbardziej popularnych tematów dyskusji w instytucjach europejskich o przyszłości polityk europejskich. Występuje również w debacie na temat polityki spójności po roku 2013. Według niedawnego sondażu opinii publicznej, przeprowadzonego na terenie Unii przez instytut Gallupa²³⁸ najwięcej respondentów (85%) wskazuje, że polityka regionalna UE powinna w przyszłości przeciwdziałać zmianom klimatycznym. *Nota bene* ten sam sondaż pokazuje²³⁹ rosnące zainteresowanie obywateli Unii celami socjalnymi omawianej polityki, takimi jak rozwój edukacji, służby zdrowia i infrastruktury społecznej (90% wskazań) oraz coraz mniejsze – prowadzeniem badań i wdrażaniem innowacji (69%). Są to bardzo interesujące wyniki. Mogą one wskazywać na rosnące oczekiwania społeczne, że polityki europejskie w większym stopniu zajmą się wyrównywaniem różnic społecznych i pomocą socjalną. Trend ten jest wzmacniany przez obecną politykę wielu rządów krajów członkowskich (zwłaszcza w strefie euro), które zmniejszają wydatki budżetowe na cele społeczne i socjalne. Dla polityki spójności spełnienie takich oczekiwań mogłoby się wiązać z ograniczeniem znaczenia celów prorozwojowych, w tym również ukierunkowanych na budowanie innowacyjnej gospodarki w regionach słabiej rozwijających się.

Wyjście naprzeciw wyzwaniom związanym ze zmianami klimatycznymi jest więc istotnym celem politycznym we współczesnej Europie, wzmacnianym przez poglądy większości obywateli Unii i ich proekologiczne nastawienie. W przypadku regionów najbardziej oddalonych jest dodatkowo potęgowane przez coraz większe trudności wywołane m.in. przez podnoszenie się poziomu morza. Wpływa to niekorzystnie na rozwój rolnictwa, ogranicza zasoby słodkiej wody, zaburza lokalne ekosystemy itp. Innym zagrożeniem na tych terenach jest ryzyko ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak huragany, cyklony, susze i powodzie. Dlatego Komisja proponuje²⁴⁰ różnorodne działania związane z przeciwdziałaniem wspomnianym zjawiskom. Wśród

²³⁸ *Citizens' perceptions of EU Regional Policy, Summary*, Flash Eurobarometer 234, The Gallup Organization, European Commission, February 2008, s. 14.

²³⁹ *Ibidem*, s. 12.

²⁴⁰ *Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość*, s. 11.

nich znajduje się ograniczanie emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń środowiska naturalnego. Planowane są również działania zwiększające wykorzystanie alternatywnych źródeł energii, np. geotermalnej, biomasy, w tym rozbudowa infrastruktury produkującej energię odnawialną. Duże znaczenie mają działania zwiększające oszczędność energii i lepsze zarządzanie dostępnymi zasobami energetycznymi. Chodzi również o poprawę współdziałania w tym względzie z sąsiadującymi państwami trzecimi. Dalsze wspieranie regionalnej współpracy dotyczy też opracowania mechanizmów monitorowania naturalnych zagrożeń i ograniczania ich skutków. W komunikacie *Regiony najbardziej oddalone atutem Europy* Komisja proponuje zapoczątkowanie analizy skutków gospodarczych działań adaptacyjnych w strefach przybrzeżnych, wspieranie wdrażania polityki zintegrowanego zarządzania ryzykiem w strefach przybrzeżnych, opracowanie i wdrożenie środków walki z gatunkami inwazyjnymi itp. Proponuje także podwyższenie potencjału instytucji badawczych, m.in. w celu lepszego zapobiegania zagrożeniom naturalnym oraz ograniczenia zależności od energii z paliw kopalnych i większego wykorzystania warunków naturalnych do produkcji energii. W dziedzinie ochrony zdrowia zmiany klimatyczne zwiększają zagrożenia chorobami tropikalnymi. Dlatego Komisja promuje powstawanie centrów, zajmujących się monitorowaniem i badaniem tych zjawisk. RNO posiadają już bazę badawczą w tym względzie²⁴¹, którą będą mogły w dalszym stopniu rozwijać. Infrastruktura ta zdaniem Komisji może służyć wzmocnieniu bezpieczeństwa sanitarnego tych regionów, jak i Europy kontynentalnej²⁴².

Kolejnym wyzwaniem dla pomocy europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych w nadchodzącej przyszłości są zmiany demograficzne i migracja. Chodzi zwłaszcza o zapobieganie nagłemu wzrostowi liczby imigrantów z sąsiadujących państw, którzy przybywają do regionów peryferyjnych przede wszystkim drogą morską. Problem nielegalnych imigrantów jest spotęgowany przez dużą liczbę osób małoletnich, pozbawionych opieki i trudności dokonywania readmisji, a także powolny proces integracji imigrantów do lokalnych społeczeństw. Działania Unii Europejskiej są ograniczone m.in. poprzez to, że kompetencje w zakresie polityki migracyjnej są w dużym stopniu pozostawione państwom członkowskim. Ponadto, rządy narodowe mają poważne trudności uzgodnienia wspólnych instrumentów na szczeblu unijnym w zakresie ochrony granic i przeciwdziałania imigracji. Napływ imigrantów powoduje wiele kłopotów dla miejscowych systemów edukacyjnych, opieki socjalnej, usług użyteczności publicznej, planowania przestrzennego i rynku

²⁴¹ Przykładem jest Centrum Badań i Monitoringu Nowo Pojawiających się Chorób w regionie Oceanu Indyjskiego (Centre de Recherche et de Veille sur les Maladies Emergentes dans l'Océan Indien CRVOI).

²⁴² *Regiony najbardziej oddalone atutem Europy*, s. 8.

pracy. Ponadto, niesie zagrożenia dla krajów macierzystych (i innych państw Unii), związane z przepływem imigrantów do Europy kontynentalnej. Właśnie z tego względu przeciwdziałanie omawianym problemom w regionach peryferyjnych zyskuje coraz większe znaczenie polityczne w instytucjach unijnych i rozważane jest szersze wykorzystanie instrumentów europejskiej polityki spójności do przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom.

Wśród propozycji Komisji Europejskiej²⁴³, w tym względzie, znajduje się m.in. wywieranie silniejszej presji na readmisję imigrantów do krajów macierzystych, a także zwiększanie tzw. emigracji wahadłowej, tj. okresowego pobytu na terenie Unii i konieczności powrotu do kraju macierzystego po tym czasie. Proponowane jest także wzmocnienie działań w krajach sąsiadujących z regionami peryferyjnymi, poprawiającymi warunki bytowe ludności i możliwości rozwoju gospodarczego. Wreszcie sugerowane są takie inwestycje w regionach ultraperyferyjnych, które przyspieszą integrację imigrantów z miejscowymi społeczeństwami i będą służyły ich zatrzymaniu na tych terenach (a więc będą przeciwdziałały imigracji do kontynentalnej Europy).

Komisja proponuje również poszerzenie badań nad problematyką migracji i zmian demograficznych, które dotyczą szczególnie boleśnie właśnie regiony najbardziej oddalone. Sugeruje rozpoczęcie badania skutków przepływów migracyjnych oraz zmian demograficznych dla tych obszarów, rynku pracy, usług użyteczności publicznej, kształcenia i opieki medycznej. W trakcie oceny śródkresowej ostatniego programu „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi 2007–2013”²⁴⁴ Komisja zdecyduje, czy potrzebne są nowe działania, w tym zasadność i wykonalność wdrożenia europejskiego funduszu dostosowawczego w dziedzinie migracji²⁴⁵. Chodzi o nowy instrument budżetu UE proponowany do wdrożenia po roku 2013.

Kolejne wyzwanie dla polityki europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych dotyczy rozwoju rolnictwa, a więc jest związane z najstarszym instrumentem wsparcia UE dla rozwoju tych terenów (tj. programem POSEI). Komunikat Komisji podkreśla potrzebę zwiększenia wydajności produkcji rolnej, a zwłaszcza zapewnienia możliwości zaspokajania lokalnych potrzeb żywnościowych przez miejscowe gospodarki. Oprócz tego Komisja proponuje dalsze wzmacnianie możliwości pomocy w ramach systemu POSEI, w tym związane ze wsparciem młodych rolników oraz promocją produktów regio-

²⁴³ *Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość*, s. 12.

²⁴⁴ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego ustanawiający program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” na lata 2007–2013, {SEC(2005) 435}, COM/2005/0123 końcowy, Bruksela 6.4.2005.

²⁴⁵ *Regiony najbardziej oddalone atutem Europy*, s. 12.

nalnych²⁴⁶. Przykład ten dość dobrze ilustruje podejście Komisji, które cechuje skupienie pomocy na dotychczasowych walorach regionalnych, związanych ze środowiskiem naturalnym lub z tradycyjnymi segmentami miejscowej gospodarki oraz wspieranie działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej, mającej poprawić jakość i atrakcyjność produkcji.

Według Komisji Europejskiej²⁴⁷ działania Unii w zakresie rozwoju rolnictwa powinny być również bardziej zintegrowane z europejską polityką rozwoju obszarów wiejskich. Na marginesie należy jednak zaznaczyć, że w opinii specjalistów²⁴⁸ integracja wspólnej polityki rolnej z polityką rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2007–2013 jest niedobrym przykładem działań integracyjnych. Wzmocniła bowiem ukierunkowanie sektorowe polityki rozwoju obszarów wiejskich przede wszystkim wokół rolnictwa i powiązanych z nim aktywności gospodarczych. W ten sposób wspomniana polityka stała się faktycznie dodatkowym instrumentem wsparcia w zakresie rozwoju rolnictwa. Nie podchodziła w sposób kompleksowy do problemów pobudzenia rozwoju społecznego i ekonomicznego na terenach wiejskich, ale zmierzała jedynie do rozwoju określonego sektora gospodarczego.

Następnym wyzwaniem dla przyszłych działań Unii Europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych jest wypracowanie wspólnej polityki morskiej, a także zapewnienie odpowiedniego miejsca w realizacji tej polityki dla stref ultraperyferyjnych. W omawianym komunikacie Komisji Europejskiej²⁴⁹ jedynie zarysowano ten kierunek interwencji. Komisja łączy go z szeregiem pokrewnych działań Unii, podkreślając potrzebę zwiększenia integracji różnych polityk europejskich. Zaproponowano więc jedynie kierunki dalszej dyskusji o przyszłej polityce morskiej UE, mając na względzie m.in. poprawę koordynacji polityki rybackiej na różnych akwenach (w tym kontrolę nielegalnych połowów), ochronę środowiska naturalnego mórz i oceanów, poprawę transportu morskiego, zwłaszcza między regionami peryferyjnymi i kontynentalną Europą. Wnioskowano również o powiązanie polityki morskiej z działaniami na rzecz rozwoju regionów nadmorskich i poprawą zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną²⁵⁰. W szczególności chodzi o pobudzanie roz-

²⁴⁶ Program promocji symbolu graficznego RNO (rozporządzenie Rady 247/2006) oraz załącznik I do rozporządzenia Komisji 501/2008 – indykatywny budżet roczny: 1 mln euro jak również środki na promocję produktów przewidziane w systemie POSEI.

²⁴⁷ *Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość*, s. 12.

²⁴⁸ Np. J. Szlachta, J. Zaleski: *Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013*, „Gospodarka Narodowa”, 2008, nr 3, s. 87–103; T.G. Grosse: *Polska wobec debaty o przyszłość polityki spójności*; T.G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, s. 163–165.

²⁴⁹ *Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość*, s. 12–13.

²⁵⁰ Por. Rekomendacja Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 30.5.2002 roku, dotycząca wdrożenia zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną, Dziennik Urzędowy Unii Europej-

woju turystyki i odnawialnych źródeł energii na tych terenach. Ponadto, Komisja proponuje zwiększenie sieci regionalnych polityk badawczych, dotyczących tropikalnej bioróżnorodności obszarów morskich, a także zwiększenie wymiany informacji między ośrodkami z regionów najbardziej oddalonych i innymi europejskimi instytucjami badawczymi.

Ważnym aspektem dyskusji na temat regionów najbardziej oddalonych, mającym odniesienie wobec spójności terytorialnej i przyszłości polityki spójności, są kwestie poprawy zarządzania. Dotyczy to m.in. postulatu lepszego wykorzystania istniejących instrumentów wspólnotowych oraz promowania obszaru regionów ultraperyferyjnych jako pilotażu dla wprowadzania nowych rozwiązań organizacyjnych. Wśród propozycji Komisji, dotyczących poprawy zarządzania, na uwagę zasługuje zwiększenie koordynacji prac w samej Komisji. Chodzi m.in. o możliwości wzmocnienia działania grupy międzyinstytucjonalnej do spraw RNO w Komisji oraz w miarę potrzeby – jej rozszerzenie o grupy zadaniowe, pracujące *ad hoc* nad poszczególnymi problemami²⁵¹. Komisja planuje również podjęcie szeregu prac analitycznych, które określą główne przeszkody w rozwoju omawianych regionów oraz przedstawią możliwości ich usunięcia. Takie działania zwiększają możliwości odpowiedniego zintegrowania funkcjonowania poszczególnych polityk europejskich wobec regionów ultraperyferyjnych, a także mogą skutkować wzmocnieniem centralizacji zarządzania w gestii Komisji Europejskiej.

Podsumowanie i wnioski dla polskiego stanowiska

- (1) Tematyka regionów najbardziej oddalonych zyskuje coraz większe znaczenie w pracach Komisji Europejskiej. Wyrazem tej tendencji były konsultacje społeczne rozpoczęte w roku 2007, specjalna konferencja międzyinstytucjonalna zorganizowana w Brukseli w maju 2008 roku, a także Komunikat Komisji: *Regiony najbardziej oddalone atutem Europy*. Dokument ten podsumowuje stan debaty europejskiej oraz przedstawia nowe propozycje Komisji w zakresie kierunków wspierania rozwoju tych terenów. Jest to powiązane z dyskusją na temat przyszłości spójności terytorialnej. Ale jest również związane z chęcią wykorzystania tych obszarów jako swoistego pilotażu nowych inicjatyw Komisji w odniesieniu do regionów mających specyficzne uwarunkowania geograficzne, a także wobec przyszłej polityki spójności. Takie traktowanie podwyższa rangę

skiej, L 148/24; ii, *Ocena zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną w Europie*, Komunikat Komisji, Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM(2007) 308, Bruksela 7.6.2007.

²⁵¹ *Regiony najbardziej oddalone atutem Europy*, s. 13.

wspomnianych regionów i zwiększa zainteresowanie służb Komisji Europejskiej, co przyczynia się do wzrostu wsparcia publicznego. Mogą o tym świadczyć niektóre dane statystyczne. Średnie wsparcie UE w latach 2000–2006 dla regionów oddalonych o specyfice wiejskiej i kwalifikujących do pomocy w ramach celu 1 było niemal dwukrotnie większe w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż średnia pomoc we wszystkich regionach objętych tym celem (porównaj tabela 3).

Tabela 3. Średnioroczna intensywność pomocy UE w ramach EFRR i Funduszu Spójności w okresie 2000–2006 w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w euro)²⁵²

| | Regiony objęte celem 1 | Uprawnione regiony poza celem 1 |
|------------------------------------|------------------------|---------------------------------|
| Regiony miejskie | 124 | 23,8 |
| Regiony pośrednie | 115 | 18,6 |
| Regiony wiejskie (bliskie miastom) | 88 | 29,6 |
| Oddalone regiony wiejskie | 183 | 34,1 |
| Regiony górskie | 165 | 23,3 |
| Regiony wyspiarskie | 167 | 50,4 |
| średnio | 118 | 21,8 |

(2) Przy okazji traktowania regionów najbardziej oddalonych jako pilotażu dla przyszłej polityki spójności uwidaczniają się przynajmniej dwie tendencje.

- Po pierwsze, wzmacnianie zasady endogenicznego rozwoju i traktowanie uwarunkowań geograficznych jako atutów w inicjowaniu rozwoju regionalnego. Jest to jednak koncepcja raczej bazująca na zastanym potencjale, a w niewielkim tylko stopniu budująca nowe zasoby rozwoju endogenicznego²⁵³. Ponadto, służy promowaniu różnorodności terytorialnej jako zalety przestrzeni europejskiej, a nie jako wady, która powinna być eliminowana w ramach zwiększania spójności terytorialnej (lub wyrównywania różnic między regionami europejskimi). Komisja określa to jako zmianę paradygmatu polityki spójności od regionów problemowych w kierunku „regionów możliwości”, charakteryzujących się dużym potencjałem rozwoju²⁵⁴. Może to nadać inny wymiar działaniom polityki europejskiej, w mniejszym stopniu skupionej

²⁵² Por. Commission Staff Working Document: *Accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616 final, Brussels 6.10.2008, s. 5.

²⁵³ Por. T.G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*

²⁵⁴ *Regiony najbardziej oddalone atutem Europy*, s. 2.

na aspektach wyrównawczych, a bardziej na lepszym wykorzystaniu lokalnych cech określonego terytorium i zwiększaniu adekwatności zastosowanych instrumentów europejskich do konkretnych uwarunkowań rozwojowych. Niesie to jednak ryzyko różnicowania celów interwencji w zależności od kategorii regionalnej (lub przestrzennej). Tym bardziej że w wyniku wzrostu zainteresowania spójnością terytorialną zwiększa się również tendencja do kategoryzacji przestrzennej w UE²⁵⁵. W połączeniu z niewystarczającym promowaniem idei budowania nowych zasobów endogenicznych może to ograniczyć możliwości rozwoju obszarów słabiej rozwijających się lub nawet grozi utrwaleniem podziałów w gospodarce europejskiej. Ponadto, pochwała różnorodności terytorialnej oraz wzmocnienie zasady endogenicznego rozwoju pozwala polityce spójności wspierać wszystkie regiony europejskie, a nie tylko te najsłabsze.

- Po drugie, jest to również okazja do testowania nowych instrumentów działania i metod zarządzania. Spośród nich na uwagę zasługuje zwłaszcza integracja różnych polityk europejskich i ich pełniejsze dopasowanie do miejscowych uwarunkowań geograficznych²⁵⁶. Jak wcześniej wspomniałem, w ten sposób osiąga się lepszą adekwatność instytucji europejskich do warunków regionalnych, co zwiększa możliwości poprawy efektywności polityk europejskich. Ponadto, sprzyja to decentralizacji zarządzania. Bez wątplenia jest to również próba przełamania nadmiernej centralizacji zarządzania, charakterystycznej dla polityk unijnych²⁵⁷. Wydaje się, że jest to tendencja niekonsekwentna, gdyż podstawowe kompetencje Komisji Europejskiej w zakresie zarządzania będą utrzymane, a nawet do pewnego stopnia mogą być wzmocnione. Chodzi zwłaszcza o silniejszą koordynację pomocy regionom najbardziej oddalonym wewnątrz samej Komisji. Może to wzmocnić odgórne sterowanie procesem dopasowywania szczegółowych instrumentów polityk wspólnotowych do specyficznych uwarunkowań regionalnych.

- (3) Analiza polityki UE wobec regionów najbardziej oddalonych wskazuje na istotne zasady funkcjonowania Unii Europejskiej. Podstawowe znaczenie dla efektywnego kształtowania polityk unijnych ma aktywność krajów członkowskich (i ich regionów), a także formułowanie własnych postulatów i ich włączanie do negocjacji, prowadzonych na szczeblu unijnym na

²⁵⁵ Por. szeroka propozycja typologii regionalnej w: *Accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion*, s. 6–10.

²⁵⁶ *Regiony najbardziej oddalone atutem Europy*, s. 6.

²⁵⁷ Por. T.G. Grosse: *Europa na rozdrożu*, rozdz. 5.

jak najwcześniejszym etapie wypracowywania rozwiązań europejskich. Dużą wagę ma takie prezentowanie lokalnych interesów, aby ich realizacja poprzez instrumenty unijne służyła rozwiązywaniu problemów europejskich, a więc tworzyła „wartość dodaną” z punktu widzenia całej zjednoczonej Europy. Klasycznym przykładem są problemy regionów ultra-peryferyjnych, dotyczące nadmiernej imigracji spoza obszaru Unii. Wspomniane trudności, choć są obecnie jednym z największych problemów tych regionów, są ważne dla innych obszarów Unii, a trudności obserwowane w regionach najbardziej oddalonych mają swoje negatywne reperkusje dla kontynentalnej części Europy. Dlatego ich skuteczne rozwiązywanie w omawianych regionach ma także znaczenie dla całej Unii i uzyskuje silne wsparcie polityk europejskich. Podobnie można przedstawiać problemy rozwojowe innych regionów peryferyjnych lub słabiej rozwijających się. Propozycje ich pokonywania poprzez wykorzystanie instrumentów unijnych powinny poprawiać możliwości rozwoju całej Unii i być korzystne dla wielu krajów członkowskich. Podstawowe jest zbudowanie odpowiedniej argumentacji w negocjacjach europejskich, a także poszukiwanie sojuszników, którzy ze względu na własne interesy rozwojowe mogą być zainteresowani tym, aby lokalne problemy poszczególnych regionów stały się problemem całej Unii.

- (4) Doświadczenia polityki UE wobec regionów najbardziej oddalonych wskazują na wysokie umiejętności politycznego działania na forum europejskim przez władze publiczne, reprezentujące wspomniane tereny. Jest to zdolność wprowadzenia osobnej kategorii regionalnej do traktatu europejskiego, która zapewniła wieloletnią pomoc finansową ze strony polityk europejskich, a także umożliwiła wprowadzenie szeregu preferencji dla tych regionów w porównaniu do innych obszarów Unii. Choć większość z nich przestała się kwalifikować do kategorii najbiedniejszych regionów w rozszerzonej UE, nadal pozostają ważnym obszarem interwencji europejskiej. Wspomniane doświadczenie może być źródłem dwóch refleksji istotnych dla kształtowania polityki rządu polskiego. Po pierwsze, wskazuje na metodologię postępowania na forum europejskim, co ma znaczenie nie tylko przy formułowaniu stanowiska wobec polityki spójności, ale również przygotowywania polskiej prezydencji w Unii w roku 2011²⁵⁸. Skuteczność realizowania konkretnych postulatów państw członkowskich zależy przede wszystkim od zdolności kształtowania odpowiednich zapisów w traktatach europejskich, na przykład takich, które wyodrębniają odpowiednią kategorię interwencji polityk europejskich i wymiar terytorialny

²⁵⁸ Szerzej: T.G. Grosse: *Czy polska prezydencja może być sukcesem?*

tych działań²⁵⁹. Następnie ważne jest dopilnowanie, aby w poszczególnych dokumentach programowych i strategicznych polityk europejskich znalazły się odpowiednie zapisy dotyczące danej kategorii interwencji. Dopiero na kolejnym etapie są one uwzględniane w regulacjach prawnych i dokumentach operacyjnych polityk redystrybucyjnych, na przykład w ramach polityki spójności.

Po drugie, istotnym pytaniem, jakie należy postawić w kontekście dotychczasowej analizy jest to, czy Polska powinna postulować wprowadzenie specjalnej kategorii regionalnej, która odzwierciedlałaby potrzeby rozwojowe niektórych jej obszarów oraz gwarantowała długoletnie wsparcie ze strony polityk europejskich. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że Unia dokonuje dość szerokiej kategoryzacji regionów, wyróżniając w swoich regulacjach i dokumentach programowych poza regionami najbardziej oddalonymi także tereny i obszary nadmorskie, metropolitalne, regiony słabiej rozwijające się (zaliczane do celu konwergencji polityki spójności), regiony problemowe, przemysłowe, regiony przygraniczne i transgraniczne, górskie itp. W przypadku Polski taką kategorią mogłyby być regiony peryferyjne lub przygraniczne (zwłaszcza na granicy zewnętrznej Unii), które charakteryzują się oddaleniem od centrów europejskich, niskim poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego, zależnością gospodarki od tradycyjnych sektorów (głównie powiązanych z rolnictwem) itp. Warto zauważyć, że niektóre cechy tych obszarów mają charakterystykę zbliżoną do opisu uwarunkowań RNO (np. oddalenie, zależność ekonomiczna od niewielu produktów, a także wysokie bezrobocie, niewielki lokalny rynek). Można też uznać, że polski rząd podjął już wstępne kroki polityczne do wyodrębnienia regionów peryferyjnych, czego wyrazem jest utworzenie osobnego Programu Operacyjnego Rozwoju Wschodniej Polski 2007–2013²⁶⁰, a także podjęcie prac nad Strategią Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 roku²⁶¹.

W tym kontekście należy rozważyć zarówno zalety, jak również niebezpieczeństwa przyjęcia europejskiej kategorii regionów peryferyjnych. Z jednej strony gwarantuje ona wsparcie polityczne i finansowe rozwoju tych obszarów w dłuższej perspektywie czasu. Ułatwia także wyodrębnienie określonych instrumentów pomocowych Unii oraz zwiększa ich adekwatność do sytuacji panującej w poszczególnych regionach. Z drugiej jed-

²⁵⁹ W przypadku regionów najbardziej oddalonych jest to artykuł 299 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

²⁶⁰ PO RPW: *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, <http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne+2007-2013/Rozwoj+Polski+Wschodniej>.

²⁶¹ J. Szlachta, J. Zaleski, W. Dziemianowicz: *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, projekt, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

nak strony, kategoryzacja regionalna wiąże się z ryzykiem zbyt jednostronnego doboru działań UE. Jak dowodzi przykład regionów najbardziej oddalonych, wsparcie Unii może ewoluować w stronę tradycyjnych sektorów gospodarczych, powiązanych głównie z rolnictwem, rybołówstwem lub turystyką. Innym przykładem podobnej tendencji jest kategoria obszarów wiejskich. Duże znaczenie ma więc odpowiednie wyprofilowanie instrumentów europejskich, co w przypadku regionów peryferyjnych może być trudne.

- (5) Doświadczenia polityki UE wobec regionów najbardziej oddalonych wskazują również na rosnącą tendencję do osiągania integracji polityk europejskich w dwóch wymiarach. Po pierwsze, merytorycznym, przez zwiększanie koordynacji różnych instrumentów polityk unijnych. Po drugie, w wymiarze terytorialnym, poprzez zacieśnianie współpracy w obrębie określonego regionu lub jego najbliższego otoczenia. Polityka regionalna jest najlepszym przykładem udanego połączenia obu wymiarów integracyjnych. W naturalny sposób może bowiem integrować różnorodne działania sektorowe na określonym terytorium, a obszar i specyfika rozwojowa określonych regionów jest bardzo dobrym odniesieniem efektywnego planowania i koordynacji różnych działań europejskich. Jest to wielka zaleta polityki regionalnej, która może zostać wykorzystana w trakcie dyskusji o przyszłości polityki spójności po roku 2013. Tym bardziej że dotychczasowe doświadczenia polityki spójności wyraźnie wskazują na jej duży potencjał do zapewnienia praktycznej realizacji zintegrowanego podejścia. Należy jedynie zwiększyć instrumenty takiej koordynacji, zwłaszcza po stronie działań regulacyjnych Unii (m.in. w politykach sektorowych), a także przez synchronizację instrumentów innych polityk redystrybucyjnych z polityką spójności. Analiza doświadczeń polityk europejskich – zwłaszcza największych barier występujących obecnie przy ich realizacji – może być istotnym czynnikiem zwiększania integracji polityk europejskich po roku 2013²⁶².
- (6) Dotychczasowe zmiany polityki europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych – poczynając od strategii z roku 2004, a kończąc na zapowiedziach prowadzenia dalszych działań w komunikacie Komisji z listopada 2007 roku²⁶³ – wskazują na przesuwanie akcentów z działań bardziej innowacyjnych na tradycyjne specjalizacje gospodarek regionalnych,

²⁶² Por. T.G. Grosse, A. Gałek (red.): *Zintegrowane podejście do rozwoju. Rola polityki spójności*.

²⁶³ Por. *Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość*.

związane głównie z rolnictwem, ochroną środowiska naturalnego i branżą turystyczną. Służy to wykorzystaniu i pogłębieniu dotychczasowego potencjału regionów peryferyjnych, ale nie zwiększa możliwości dywersyfikacji lokalnych gospodarek lub znalezienia nowych specjalizacji rozwojowych. Proponowane działania innowacyjne są w większości związane z tzw. innowacjami nietechnologicznymi, a więc ukierunkowanymi na wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych, marketingowych lub adaptację zewnętrznych wzorców i patentów.

Traktowanie regionów najbardziej oddalonych jako pilotażu dla polityki spójności daje możliwości wprowadzania nowych tematów do dyskusji o priorytetach przyszłej polityki spójności. Przy tej okazji ujawnia się charakterystyczna taktyka działań Komisji. Akceptowane są dotychczasowe cele interwencji, ale jednocześnie uznaje się za niezbędne ich uzupełnienie przez nowe tematy, które odpowiadają na pojawiające się wyzwania i są zgodne z oczekiwaniami uczestników debaty europejskiej. Do takich kwestii zalicza się m.in. wyzwanie globalizacji gospodarczej, zmiany klimatyczne oraz rosnące ceny energii, przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom demograficznym oraz skutkom migracji ludności. Przykładowo w komunikacie do czwartego raportu kohezyjnego Komisja Europejska wśród kilku pytań strategicznych, dotyczących przyszłości polityki spójności, umieszcza również wspomniane kwestie²⁶⁴. Mogą one zmienić dotychczasowe kierunki wydatkowania funduszy polityki spójności. W przypadku regionów najbardziej oddalonych propozycje przesunięcia działań Unii na te priorytety wiążą się z rozwiązywaniem problemów ekologicznych i społecznych oraz stymulowaniem rozwoju tradycyjnych sektorów miejscowych gospodarek, bez potrzeby budowania nowego potencjału endogenicznego dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w tych regionach. Ponadto, planowane wsparcie rozwoju gospodarczego w RNO skupia się na zaspokajaniu lokalnych potrzeb, a w mniejszym stopniu na stymulowaniu konkurencyjności gospodarczej na rynkach zewnętrznych (na przykład w Europie kontynentalnej).

Z polskiego punktu widzenia, a zwłaszcza w perspektywie dyskusji o zmianach w polityce spójności po roku 2013, jest to niewłaściwy kierunek myślenia o pomocy Unii dla regionów peryferyjnych. Nowe priorytety w polityce spójności nie powinny wypierać funduszy przeznaczonych na realizację działań prorozwojowych, zwłaszcza stymulujących rozwój nowych zasobów endogenicznych w regionach słabiej rozwijających się i peryferyjnych. Niemniej, niektóre aspekty omawianych priorytetów mogą mieć

²⁶⁴ Por. *Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 273 wersja ostateczna, SEK(2007) 694, Bruksela, 30.5.2007, s. 15–16.

zastosowanie dla pobudzenia innowacji w polskich regionach, a także chronią możliwości ich rozwoju w strategicznej perspektywie. Przykładem mogą być inicjatywy zwiększające stosowanie alternatywnych źródeł energii. Służą one m.in. badaniom rozwojowym nad technologiami czystej energii, a równocześnie zmniejszają zależność dostaw nośników energii od jednego producenta. Ponadto, polityka spójności jest istotnym źródłem finansowania procesu dostosowania słabszych regionów do prawa europejskiego. Pociąga to za sobą szczególnie wysokie koszty m.in. w obszarach powiązanych z ochroną przyrody. W przypadku energetyki chodzi o ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, a także spełnienie wysokiego poziomu otrzymywania energii z odnawialnych źródeł (w przypadku Polski jest to 15% do roku 2020). Podsumowując, polskie stanowisko na arenie europejskiej może selektywnie akceptować nowe priorytety w polityce spójności. Należy jednak dołożyć starań, aby nie ograniczyły one możliwości realizowania podstawowych działań rozwojowych, zwłaszcza w zakresie pobudzania innowacji i dywersyfikacji specjalizacji regionalnych.

5. Wnioski z debaty europejskiej

Na zakończenie pragnę wrócić do pytań postawionych we wprowadzeniu do niniejszej pracy. Dotyczą one najważniejszych, w mojej ocenie, dylematów polityki spójności po roku 2013, które pojawiają się w dyskusji europejskiej. Próba podsumowania toczącej się debaty skłania mnie do propozycji rekomendacji dla polskiego stanowiska w dalszych pracach nad przyszłością polityki spójności.

(1) Budżet polityki spójności

Od kilku lat rośnie presja, związana z chęcią kolejnego ograniczenia budżetu UE, w tym również na politykę spójności. Jest to powiązane z trudną sytuacją polityczno-gospodarczą na starym kontynencie. Należy pamiętać, że obecnie nakładają się dwa równoległe kryzysy w Europie: polityczny (dotyczący ratyfikacji traktatu lizbońskiego) i finansowy (przeradzający się w recesję gospodarczą i nadwyrężający kondycję systemu monetarnego). Trudności gospodarcze utrudniają rozwiązanie kryzysu politycznego, a także wzmacniają protekcjonizm i nacjonalizm gospodarczy. Może to umocnić presję polityczną największych płatników budżetu wspólnotowego do ograniczania wydatków polityki spójności. Przykładowo wprowadzenie do niej spójności terytorialnej może przyczynić się do bardziej skutecznego ograniczania funduszy europejskich dla tej polityki lub jej częściowej renacjonalizacji. Wynika to zarówno z podkreślenia zasady subsydiarności, jak również propozycji dotyczących zarządzania, nawiązujących do otwartej metody koordynacji i decentralizacji. Z polskiego punktu widzenia podstawowe pytanie dotyczy tego, jak przeciwstawiać się tym tendencjom.

Należy przyjąć założenie, że utrzymanie polityki spójności w niezmienionym kształcie jest mało prawdopodobne. Ponadto, takie rozwiązanie mogłoby prowadzić do stopniowego marginalizowania tej polityki w ramach budżetu Unii. Dlatego Polska powinna aktywnie uczestniczyć w dyskusji o przyszłości polityki spójności, również w tych jej aspektach, które są związane ze spójnością terytorialną. Podstawowym celem jest utrzymanie maksymalnie dużej wielkości środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności po roku 2013. Z tego względu należy odwoływać się do traktatowej zasady solidarności między państwami członkowskimi oraz podstawowego celu Unii, jakim jest dążenie do spójności, rozumianej przede wszystkim jako wyrównywanie dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi obszarami w UE. Nie wolno jednak ograniczać się wyłącznie do obrony budżetu tej polityki, ale

należy zaproponować zmiany odnoszące się do jej ukierunkowania merytorycznego i sposobu zarządzania. Nie oznacza to, że polskie stanowisko powinno nadmiernie krytykować obecną politykę spójności. Przeciwnie, należy zaprezentować pozytywne skutki dotychczasowych działań. W przypadku Polski duże znaczenie ma zwłaszcza daleka na tle innych nowych krajów członkowskich decentralizacja zarządzania. Można wskazać na liczne korzyści, jakie dzięki polityce spójności odnoszą bogate państwa i cała zjednoczona Europa. Szacuje się, że beneficjentami około 30% wydatków tej polityki są firmy z najbogatszych regionów Europy, które najczęściej transferują zyski do swoich macierzystych krajów. Dzięki polityce spójności zwiększyła się możliwość komunikacji transgranicznej w Europie Środkowo-Wschodniej, m.in. za sprawą budowy transeuropejskich sieci komunikacyjnych, co niewątpliwie służy rozwojowi handlu w całej Europie oraz rozwojowi wspólnego rynku. Jak wykazują badania, wydatki polityki spójności służą również stabilizacji politycznej i wzmocnieniu poparcia integracji europejskiej. Należy również wskazywać na pokonywane trudności w zakresie poprawy absorpcji środków europejskich przez Polskę.

Pogłębienie kryzysu gospodarczego w Europie będzie prawdopodobnie silnie wpływać na przyszłość polityki spójności. Przede wszystkim może zwiększyć presję największych płatników do budżetu UE na ograniczenie wydatków polityki spójności lub (co jest mniej prawdopodobne) większe przekierowanie tych wydatków z krajów najbardziej zagrożonych do tych, które najmocniej odczuwają recesję. Możliwe są również próby ograniczenia roli Komisji Europejskiej w zarządzaniu polityką spójności. Przykładem może być próba zwiększenia roli otwartej metody koordynacji w omawianej polityce, co otwiera możliwość przesuwania finansowania celów polityki spójności do budżetów narodowych. Kryzys gospodarczy stanowi jednak także okazję do wzmocnienia polityki spójności, jako tego instrumentu Wspólnoty, który będzie z jednej strony pobudzał popyt, a z drugiej umożliwi wprowadzanie reform strukturalnych poprawiających konkurencyjność europejskiej gospodarki w dłuższej perspektywie. Takie jest stanowisko Komisji Europejskiej widoczne w propozycji unijnego planu antykryzysowego (z 2008 roku)²⁶⁵. Polski rząd powinien wspierać na arenie europejskiej tego typu podejście do roli polityki spójności w obliczu kryzysu gospodarczego, a także przeciwstawić się próbom ograniczania budżetu UE i kompetencji Komisji.

(2) Czy pomagać wszystkim czy tylko tym najsłabszym?

Istotne znaczenie ma także opracowanie odpowiedniej taktyki negocjacyjnej po stronie polskiej. Chodzi zwłaszcza o przekonanie największych płatni-

²⁶⁵ Por. *A European Economic Recovery Plan*.

ków do utrzymania dużego budżetu dla tej polityki. Dlatego należałoby zagwarantować także regionom z tych krajów możliwość uczestniczenia w zreformowanej polityce spójności. Z tego względu korzystne jest wspieranie postulatu objęcia nią wszystkich europejskich regionów, a nie tylko tych najslabiej rozwijających się. Służyć temu może coraz szersze włączanie celów li-zbońskich do polityki spójności. Możliwa powinna być również warunkowa aprobata dla nowych celów polityki spójności, na przykład związanych z przeciwdziałaniem skutkom zmian klimatycznych, problemom demograficznym lub napływem emigrantów. Jak się wydaje, polskie ustępstwa w tej sprawie powinny być zrekomensowane zwiększeniem skali wsparcia celów związanych z rozwojem innowacyjnej gospodarki. Należy także zauważyć, że problemy dotyczące zmian klimatycznych i nadmiernej imigracji będą w przyszłości w coraz większym stopniu dotykały również Polski.

Przy okazji warto zauważyć, że propozycje zmian w polityce spójności powinny uwzględniać szerszą perspektywę celów strategicznych polskiej dyplomacji na arenie europejskiej. Unia to struktura naczyń połączonych, gdzie niejednokrotnie działania w jednym obszarze spraw wpływają na inne, a mniej ważne cele poświęca się dla osiągnięcia tych zasadniczych. Przykładem jest problem dalszego poszerzania Unii Europejskiej w kierunku wschodnim i południowym (np. przyjęcie Chorwacji jest wstępnie planowane już na 2010 rok). Ponieważ ewentualne rozszerzenie obejmowałoby ubogie kraje, należy spodziewać się tego, że może to wpłynąć na polskie interesy jako beneficjenta polityki spójności. Jednocześnie polityka spójności może wesprzeć realizację polskich celów geostrategicznych w odniesieniu do wschodniego wymiaru polityki zagranicznej UE. Można to realizować przynajmniej na dwa sposoby. Po pierwsze, poprzez proponowanie silniejszego wsparcia polityki spójności dla rozwoju regionów peryferyjnych usytuowanych na wschodniej granicy UE, a po drugie, poprzez silniejsze skoordynowanie polityki spójności na tej granicy z unijną polityką energetyczną, handlową i rozwojową. Dlatego też polityka polska na forum europejskim wymaga ścisłej koordynacji, przyjęcia strategicznej perspektywy postępowania, a także określenia hierarchii poszczególnych celów. Będzie to niezbędne zwłaszcza przy planowaniu polskiej prezydencji w Unii Europejskiej w roku 2011.

(3) Wyrównywać czy wykorzystywać różnice?

Traktatowe podejście do spójności w UE zakłada dążenie do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów i ograniczania zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych (art. 159)²⁶⁶. Tymczasem nowy paradygmat Komisji Europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych

²⁶⁶ Por. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, s. 213.

służy promowaniu różnorodności regionalnej jako zalety, a nie wady przestrzeni europejskiej²⁶⁷. Widoczna jest więc próba powiązania odmiennych reguł prowadzenia polityki spójności. Z jednej strony mamy zasadę rozwoju endogenicznego, która odnosi się do specyficznych uwarunkowań regionalnych, co pociąga za sobą postrzeganie różnorodnych zasobów poszczególnych obszarów jako najważniejszych atutów dla stymulowania ich rozwoju. Ale z drugiej, istotne znaczenie ma utrzymanie podstawowego celu Unii, jakim jest dążenie do spójności, a więc wyrównywania najważniejszych wskaźników spójności między poszczególnymi obszarami zjednoczonej Europy, takich jak PKB na mieszkańca i poziom bezrobocia. Wymienione zasady nie zawsze można łatwo pogodzić, a także mogą mieć rozbieżne konsekwencje w trakcie ich operacjonalizacji.

Przykładem dylematów z tym związanych jest dyskusja na temat spójności terytorialnej. Powinna być ona definiowana w odniesieniu do zapisów traktatów europejskich jako dążenie do zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju oraz niwelowania słabości obszarów najslabiej rozwijających się. Poszanowanie dla różnorodności rozwoju terytorialnego nie powinno więc osłabiać traktatowych celów Unii, dążących do zwiększania spójności w wymiarze gospodarczym, społecznym i terytorialnym. Wykorzystywanie odmienności powinno zostać zawężone głównie do poszanowania specyfiki miejscowego środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, a nie na przykład do usprawiedliwiania podziału między obszarami rozwijającymi gospodarkę tradycyjną bądź innowacyjną.

(4) Jaka strategia rozwoju endogenicznego?

Dyskusja o przyszłości spójności terytorialnej, w tym również na temat pilotażowych rozwiązań stosowanych wobec regionów najbardziej oddalonych, wskazuje na rosnące znaczenie zasady rozwoju endogenicznego w polityce spójności. Bez wątplenia dla pobudzenia trwałych procesów rozwoju tych terenów niezbędne jest oparcie na ich wewnętrznych zasobach. Równie istotne jest jednak zintensyfikowanie procesów innowacyjnych oraz aktywności społecznej i przedsiębiorczości. W odniesieniu do regionów najslabiej rozwijających się i peryferyjnych wprowadzanie działań innowacyjnych może być realizowane na różne sposoby. Opierając się na zasadzie rozwoju endogenicznego możliwe są następujące dwie strategie: (1) unowocześnianie endogenicznych zasobów regionalnych lub (2) budowanie nowego zasobu endogenicznego, a więc stopniowa dywersyfikacja specjalizacji regionalnych w kierunku rozwoju innowacyjnej gospodarki²⁶⁸. Analiza przedstawiona w niniejszym

²⁶⁷ *Regiony najbardziej oddalone atutem Europy*, s. 2.

²⁶⁸ Por. szersze omówienie strategii wprowadzania innowacji w regionach peryferyjnych: T.G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, s. 57–59.

opracowaniu dowodzi, że choć Unia Europejska proponuje różnorodne działania innowacyjne w regionach słabiej rozwijających się lub najbardziej oddalonych, to jednak są one nadal proporcjonalnie niewielkie. Ponadto, są one skierowane głównie na dotychczasowe, tradycyjne segmenty regionalnych gospodarek i najczęściej dotyczą nietechnologicznych typów innowacji. Można więc wnioskować, że w niewystarczającym stopniu wspierają rozwój takich zasobów endogenicznych, które umożliwiłyby tworzenie własnych rozwiązań technologicznych, pozwalałyby na silniejszy rozwój innowacyjnej gospodarki, a także zapewniały stopniowe włączanie tych regionów do udziału w unijnej polityce innowacyjnej.

Stanowisko polskiego rządu wobec przyszłości polityki spójności wskazuje na potrzebę lepszego wykorzystania w przyszłości regionalnych potencjałów rozwoju²⁶⁹. Jest to zgodne z dominującym trendem europejskiej dyskusji, choć wydaje się niewystarczające. Oprócz tego należy podejmować starania, aby dywersyfikować strategiczne zasoby w regionach (zwłaszcza peryferyjnych lub najsłabiej rozwijających się), a więc wspierać budowę nowego potencjału rozwojowego w tych regionach.

(5) Jakie priorytety?

Podstawowym postulatem polskiego rządu wobec przyszłości polityki spójności powinno być skierowanie jej na cele osiągania większej spójności w skali europejskiej w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki²⁷⁰. Takie podejście ma odniesienie do zapisów w traktatach europejskich, wskazujących potrzebę redukcji różnic między regionami i ograniczanie zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów²⁷¹. Spójność w zakresie innowacyjnej gospodarki dotyczy głównie wymiaru ekonomicznego, ale może mieć również zastosowanie do traktatowej spójności w aspekcie społecznym i terytorialnym. Kładzie bowiem nacisk na różnorodne formy innowacji, zarówno w zakresie budowania innowacyjnej gospodarki, jak również innowacyjnego społeczeństwa oraz zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego (mającego wprowadzać szeroko definiowane innowacje).

Wprowadzenie jako jednej z głównych zasad dla spójności terytorialnej dążenia do poprawy jakości życia mieszkańców, a także odwoływanie się do koncepcji wielowymiarowości rozwoju przyczynia się do rozproszenia celów rozwojowych i osłabia priorytety dotyczące innowacyjnej gospodarki. Z tego

²⁶⁹ *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 roku*, pkt. 7, s. 3.

²⁷⁰ Por. T.G. Grosse: *Czy polityka spójności Unii Europejskiej będzie po roku 2013 bardziej innowacyjna?*

²⁷¹ Por. art. 130A obowiązującego obecnie Traktatu o Unii Europejskiej, a także art. 158 projektu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tzw. lizbońskiego).

względem postulat realizowania Europejskiego Modelu Społecznego przez politykę spójności, choć wydaje się korzystny dla podejścia wyrównawczego i wspierania słabiej rozwijających się obszarów, może przyczynić się do utrwalenia różnicowań między regionami centralnymi i peryferyjnymi w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki, a to w dłuższej perspektywie nie jest pomyślnie dla rozwoju Unii. Zwłaszcza że w polityce spójności widoczna jest od dłuższego czasu silna skłonność do zwiększania dysproporcji w tym zakresie. Różnicuje ona instrumenty pomocy publicznej dla poszczególnych obszarów, co skutkuje podziałem na regiony, które przede wszystkim skupiają się na budowie podstawowej infrastruktury oraz te inwestujące w znacznie większym stopniu w innowacje. Również zbyt sztywna kategoryzacja regionalna w polityce spójności może przyczynić się do pogłębienia tych tendencji.

Polski rząd powinien dążyć do wzmocnienia tych propozycji Komisji Europejskiej i ekspertów unijnych, które kładą nacisk na budowanie nowego potencjału dla rozwoju innowacyjnej gospodarki w regionach słabiej rozwijających się lub peryferyjnych, umożliwiającego w perspektywie strategicznej rozwój badań i nowych technologii, a także stopniowe włączanie się do europejskich programów ramowych²⁷². Do takich propozycji należy zaliczyć m.in. silniejsze wsparcie w tych regionach rozwoju infrastruktury badawczo-naukowej, a także jej powiązanie z infrastrukturą o znaczeniu europejskim lub uczestniczącej w badaniach finansowanych z budżetu Unii (np. z europejskimi centrami doskonałości)²⁷³. Podobną rekomendacją jest rozwój powiązań kooperacyjnych, które będą łączyły platformy technologiczne, powstające na poziomie regionalnym z najbardziej konkurencyjnymi i nowoczesnymi platformami europejskimi²⁷⁴. Warto również poprzeć propozycję wzmocnienia regionalnych klastrów innowacji, w przypadku regionów słabszych na przykład w formule pilotażowej²⁷⁵.

Jak wcześniej wspomniałem, wśród dokumentów europejskich ujawnia się tendencja do różnicowania instrumentów wsparcia polityki spójności w regionach najlepiej i słabiej rozwijających się. W tych pierwszych, z uwagi na ich wyższy potencjał naukowo-badawczy proponuje się zwiększyć pomoc dla rozwoju innowacji technologicznych, wsparcia rozwoju regionalnych klastrów technologicznych i poszukiwania ściślejszej synergii działań z programami ramowymi. Natomiast w tej drugiej kategorii regionów nacisk położono na roz-

²⁷² *Konkurencyjność europejskich regionów dzięki badaniom naukowym i innowacjom*, s. 3–6.

²⁷³ *Guidelines on Coordinating the Research Framework Programme and the Structural Funds to support research and development*, s. 20–21.

²⁷⁴ *Synergies between the EU 7th Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds*, s. 42–43.

²⁷⁵ *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013, Country report: Poland*, s. 41–43.

wój innowacji nietechnologicznych, zwłaszcza w tradycyjnych dziedzinach gospodarki powiązanych z rolnictwem, leśnictwem, turystyką itp. Ponadto, proponuje się silniejszy rozwój inwestycji lizbońskich, które jednak w niewystarczającym stopniu przyczyniają się do rozszerzania innowacyjnej gospodarki. Jak się wydaje, tego typu podział byłby długofalowo niewystarczającym sposobem wspierania rozwoju w słabszych krajach i regionach Unii, zwłaszcza nowych krajach członkowskich. Inwestycje nietechnologiczne nie powinny zastępować, ale uzupełniać działania związane z rozwojem nowych technologii i badań rozwojowych. Oczywiście w słabiej rozwijających się krajach podstawowym problemem jest niski potencjał do realizowania bardziej ambitnych zadań technologicznych. Dlatego lepszym rozwiązaniem jest działanie dwutorowe, a więc wspieranie w tych krajach i regionach jednocześnie rozwoju innowacyjności nietechnologicznej, jak również stopniowe budowanie potencjału badawczo-rozwojowego, który perspektywicznie pozwoli na podejmowanie działań w zakresie nowych technologii i badań rozwojowych.

Polityka spójności, podobnie jak polityki regionalne państw członkowskich, jest bardzo dobrym instrumentem koordynacji różnych działań sektorowych w regionach. Jednakże muszą one być zgodne z podstawowymi celami politycznymi rozwoju regionalnego, a w przypadku poziomu unijnego – najważniejszymi priorytetami polityki spójności. Inaczej możemy obserwować stopniowe „zawłaszczanie” polityki spójności (i krajowych polityk regionalnych) przez najbardziej wpływowe polityki sektorowe. Dlatego należy podkreślać potrzebę zwiększania komplementarności polityk sektorowych z polityką spójności, ale wystrzegać się zdominowania tej polityki przez polityki sektorowe. Nowe priorytety w polityce spójności nie powinny wypierać funduszy przeznaczonych na realizację działań prorozwojowych, zwłaszcza stymulujących rozwijanie nowych zasobów endogenicznych w regionach słabiej rozwijających się i peryferyjnych. Niemniej, niektóre aspekty omawianych priorytetów mogą mieć zastosowanie do pobudzenia innowacji w polskich regionach, a także zapewniają możliwości ich rozwoju w strategicznej perspektywie. Przykładem mogą być inicjatywy zwiększające stosowanie alternatywnych źródeł energii. Służą one m.in. badaniom rozwojowym nad technologiami czystej energii, a równocześnie zmniejszają zależność dostaw nośników energii od jednego producenta. Ponadto, polityka spójności jest istotnym źródłem finansowania procesu dostosowania słabszych regionów do prawa europejskiego. Pociąga to za sobą szczególnie wysokie koszty m.in. w obszarach powiązanych z ochroną przyrody. W przypadku energetyki chodzi o ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, a także spełnienie wysokiego poziomu otrzymywania energii z odnawialnych źródeł.

Podsumowując, polskie stanowisko na arenie europejskiej może selektywnie akceptować nowe priorytety w polityce spójności. Należy jednak dołożyć

starań, aby nie ograniczyły one możliwości realizowania podstawowych działań rozwojowych, zwłaszcza w zakresie pobudzania innowacji i dywersyfikacji specjalizacji regionalnych.

(6) Problem kategoryzacji regionalnej

Dyskusja na temat spójności terytorialnej zwiększa możliwości lepszego dopasowania polityk europejskich do lokalnych i regionalnych uwarunkowań przestrzennych. Jest to związane z dążeniem do integracji europejskich polityk sektorowych z terytorialnymi (w tym zwłaszcza polityką spójności UE)²⁷⁶, a także specyficznymi cechami geograficznymi regionów lub innych struktur przestrzennych. Tego typu tendencje mogą zwiększyć adekwatność programową polityk unijnych do miejscowych uwarunkowań, ale mogą także wzmocnić kategoryzację regionalną w polityce spójności i zbyt sztywne różnicowanie instrumentów wsparcia tej polityki. Tego typu podziały mogą utrudnić słabiej rozwijającym się regionom budowanie nowych zasobów rozwoju endogenicznego.

W świetle oceny dokumentów europejskich, dotyczących regionów najbardziej odległych, podstawową kwestią jest to, czy Polska powinna postulować wprowadzenie specjalnej kategorii regionalnej, która odzwierciedlałaby potrzeby rozwojowe niektórych województw oraz gwarantowała długoletnie wsparcie ze strony polityk europejskich. W przypadku Polski taką kategorią mogłyby być regiony peryferyjne lub przygraniczne (zwłaszcza na granicy zewnętrznej Unii). Warto zauważyć, że niektóre cechy tych obszarów mają charakterystykę zbliżoną do opisu uwarunkowań regionów najbardziej oddalonych, np. peryferyjne położenie, zależność ekonomiczna od niewielu produktów, a także wysokie bezrobocie, niewielki lokalny rynek. Można też uznać, że polski rząd podjął już wstępne kroki polityczne w celu wyodrębnienia regionów peryferyjnych, czego wyrazem jest utworzenie osobnego Programu Operacyjnego Rozwoju Wschodniej Polski 2007–2013²⁷⁷, a także podjęcie prac nad Strategią Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 roku²⁷⁸.

W tym kontekście należy rozważyć zarówno zalety, jak również niebezpieczeństwa przyjęcia europejskiej kategorii regionów peryferyjnych. Z jednej strony gwarantuje ona wsparcie polityczne i finansowe rozwoju tych obszarów w dłuższej perspektywie czasu. Ułatwia także wyodrębnienie określonych instrumentów pomocowych Unii oraz zwiększa ich adekwatność do sytuacji panującej w poszczególnych regionach. Z drugiej jednak strony, kategoryza-

²⁷⁶ Por. T.G. Grosse, A. Gałek (red.): *Zintegrowane podejście do rozwoju. Rola polityki spójności*.

²⁷⁷ PO RPW (2006): *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013*.

²⁷⁸ J. Szlachta, J. Zaleski, W. Dziemianowicz: *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*.

cja regionalna wiąże się z ryzykiem zbyt jednostronnego doboru działań UE. Jak dowodzi przykład regionów najbardziej oddalonych, wsparcie Unii może ewoluować w stronę tradycyjnych sektorów gospodarczych powiązanych głównie z rolnictwem, rybołówstwem lub turystyką. Innym przykładem podobnej tendencji jest kategoria obszarów wiejskich. Duże znaczenie ma więc odpowiednie wyprofilowanie instrumentów europejskich, co w przypadku regionów peryferyjnych może być trudne.

(7) Wielopoziomowe zarządzanie

Silniejsze eksponowanie wymiaru terytorialnego w polityce spójności może prowadzić do zmniejszania liczby i wielkości programów regionalnych oraz osłabiania kompetencji powierzanych regionom. Warto przeciwstawić się takim tendencjom, co wynika m.in. z dotychczasowych, pozytywnych polskich doświadczeń w zakresie regionalizacji polityki spójności. Jest to również zgodne z podstawowym modelem przyjętym w polskiej administracji dla rozwoju regionalnego i polityki spójności, który opiera się na stosunkowo silnej roli szesnastu samorządów województw. Osłabianie znaczenia regionów w polityce spójności może więc zaowocować potrzebą rozwoju struktur rządowych w terenie odpowiedzialnych za realizowanie spójności terytorialnej. Z polskiego punktu widzenia będzie to oznaczało zwiększanie kosztów administracyjnych, dublowanie niektórych struktur i kompetencji (między administracją rządową i samorządową) oraz rosnącą „sektoryzację” polityki spójności.

W propozycjach dotyczących przyszłości zarządzania polityką spójności widać dwie, częściowo sprzeczne ze sobą tendencje. Z jednej strony wspierana jest decentralizacja, zwłaszcza w odniesieniu do wymiaru spójności terytorialnej. Jest to zgodne z postulatami (wysuwanymi zwłaszcza przez niektóre państwa członkowskie), dotyczącymi wzmocnienia innych niż regiony struktur terytorialnych w polityce spójności. Widoczne jest osłabianie centralizacji zarządzania poprzez wprowadzanie miękkich mechanizmów koordynacji, dających większą swobodę władzom krajowym w zakresie organizowania i realizowania celów spójności terytorialnej. Z drugiej strony Komisja sprzeciwia się niektórym tego typu pomysłom, zwłaszcza dotyczącym szerszego zastosowania otwartej metody koordynacji w zakresie realizowania spójności terytorialnej. Dąży również do silniejszego ujednolicenia pomocy wobec regionów o specyficznych uwarunkowaniach geograficznych (m.in. dla regionów najbardziej oddalonych) wewnątrz samej Komisji. Może to wzmocnić odgórne sterowanie procesem dopasowywania szczegółowych instrumentów polityk wspólnotowych do specyficznych uwarunkowań regionalnych, a więc zwiększyć sterowanie Wspólnoty nad wymiarem spójności terytorialnej.

Z polskiej perspektywy istotne jest dążenie do utrzymania podstawowych kompetencji Komisji Europejskiej w zakresie określania zasadniczych priorytetów i standardów realizacji spójności terytorialnej, wskaźników kwalifikowalności i efektywności, a także monitorowania skuteczności realizowania celów spójności terytorialnej przez państwa członkowskie. W łonie Komisji powinna być również dokonywana ściślejsza integracja unijnych polityk sektorowych z polityką spójności. Jednocześnie silniejsze włączenie spójności terytorialnej do polityki spójności zapewne przyniesie decentralizację zarządzania. Zasadnicze decyzje, dotyczące powiązania krajowych polityk rozwojowych i polityki spójności z polityką przestrzenną, powinny być podejmowane na poziomie krajowym. Należy także wzmocnić kompetencje władz państwowych w zakresie koordynacji polityki spójności z działaniami krajowymi (np. rządową polityką regionalną, polityką innowacyjną itp). W odniesieniu do samorządów regionalnych należałoby wzmocnić ich kompetencje uzgadniania celów polityki spójności z regionalnymi strategiami rozwoju oraz w zakresie koordynacji partnerstwa terytorialnego (tj. programowania działań rozwojowych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi).

Instytut Spraw Publicznych

Lista publikacji z lat 2000–2008

W przygotowaniu:

- Tomasz Schimanek, *Dialog obywatelski Polska 2008*
- Marek Rymśza, Ewa Bogacz-Wojtanowska (red.), *Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*

Publikacje książkowe

- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
- Grzegorz Makowski, Tomasz Schimanek (red.), *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, Warszawa 2008.
- Marek Rymśza (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog Obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2008
- Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008
- Tomasz Kaźmierczak, Kamila Hernik (red.), *Spółeczność lokalna w działaniu. Kapitał społeczny. Potencjał społeczny. Lokalne governance*, Warszawa 2008
- Lena Kolarska-Bobińska, Mateusz Fałkowski (red.), *Polska-Niemcy-Francja. Wzajemne postrzeganie po rozszerzeniu UE*, Warszawa 2008
- Praca zbiorowa: *Aktywizowanie wyborców*, Warszawa 2008
- Justyna Frelak, Witold Klaus, Jakub Wiśniewski, *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2007
- Marek Rymśza, Grzegorz Makowski, Magdalena Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Warszawa 2007
- Tomasz G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Warszawa 2007
- Tomasz Kaźmierczak (red.), *Zmiana w społeczności lokalnej*, Warszawa 2007
- Jacek Kochanowicz, Sławomir Mandes, Mirosława Marody (red.), *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej*, Warszawa 2007
- Ewa Giermanowska (red.), *Młodzi niepełnosprawni o sobie. Rodzina, edukacja, praca*, Warszawa 2007
- Ewa Giermanowska (red.), *Młodzi niepełnosprawni. Aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, Warszawa 2007
- Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymśza, *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2007
- Józefina Hryniewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w domach dziecka*, Warszawa 2006
- Anna Kwak (red.), *Z opieki zastępczej w dorosłe życie*, Warszawa 2006

- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *EU Accesion Prospects for Turkey and Ukraine. Debates in New Member States*, Warszawa 2006
- ❑ Mateusz Błaszczyk, Jacek Sroka (red.), *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2006
- ❑ Marek Rymsza (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne*, Warszawa 2005
- ❑ Magdalena Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Warszawa 2005
- ❑ Elżbieta Putkiewicz, *Korepetycje – szara strefa edukacji*, Warszawa 2005
- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *The Visegrad States between Schengen and Neighbourhood*, Warszawa 2005
- ❑ Marcin Walecki, *Money and Politics in Poland*, Warszawa 2005
- ❑ Dominik Antonowicz, *Uniwersytet przyszłości. Wyzwania i modele polityki*, Warszawa 2005
- ❑ Mariola Raclaw-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym*, Warszawa 2005
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Piotr Maciej Kaczyński (red.), *Mosty przez Atlantyk? Postawy Polaków, Czechów, Słowaków wobec Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2005
- ❑ Mateusz Fałkowski, Jacek Kucharczyk (red.), *Obywatele Europy. Integracja europejska w polskim życiu publicznym*, Warszawa 2005
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*. Wydanie II, uzupełnione i rozszerzone, Warszawa 2004
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, Warszawa 2004
- ❑ Krzysztof Konarzewski, *Reforma oświaty. Podstawa programowa i warunki kształcenia*, Warszawa 2004
- ❑ Marek Rymsza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa 2004
- ❑ Eleonora Zielińska (red.), *Międzynarodowy Trybunał Karny. USA i UE: dwa różne podejścia*, Warszawa 2004
- ❑ András Sajó, *Freedom of Expression* (angielska i rosyjska wersja językowa), Warszawa 2004
- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *Neighbourhood across a Divide?*, Warszawa 2004
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- ❑ Elżbieta Putkiewicz, Anna Wilkomirska, *Szkoły publiczne i niepubliczne: porównanie środowisk edukacyjnych*, Warszawa 2004

- ❑ Teodor Bulenda, Ryszard Musidłowski (red.), *System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce*, Warszawa 2003
- ❑ Piotr Mazurkiewicz (red.), *Kościół katolicki w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- ❑ Anna Titkow (red.), *Szklany sufit: bariery i ograniczenia karier kobiet*, Warszawa 2003
- ❑ Krystyna Iglicka (red.), *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, Warszawa 2003
- ❑ Krystyna Iglicka (red.), *Migration and Its Impact on Labour Markets in Poland and Ukraine*, Warszawa 2003 (angielska i ukraińska wersja językowa)
- ❑ Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymusza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003
- ❑ Marek Zubik (red.), *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, Warszawa 2003
- ❑ Mariusz Jan Radło, *Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- ❑ Beata Łaciak (red.), *Dziecko we współczesnej kulturze medialnej*, Warszawa 2003
- ❑ Ewa Giermanowska, Mariola Raclaw-Markowska, *Spoločności lokalne wobec problemu bezrobocia młodzieży*, Warszawa 2003
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Obraz Polski i Polaków w Europie*, Warszawa 2003
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa 2003
- ❑ Urszula Kurczewska, Małgorzata Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- ❑ Janusz Halik (red.), *Starzy ludzie w Polsce. Społeczne i zdrowotne skutki starzenia się społeczeństwa*, Warszawa 2002
- ❑ Józefina Hrynkiewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, Warszawa 2002
- ❑ Henryk Domański, *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Warszawa 2002
- ❑ Adam Zieliński, Marek Zubik (red.), *Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2002
- ❑ Krystyna Iglicka (red.), *Migracje powrotne Polaków – powroty sukcesu czy rozczarowania?*, Warszawa 2002
- ❑ Barbara Fatyga, Jolanta Rogala-Obłękowska, *Style życia młodzieży a narkotyki. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002
- ❑ Małgorzata Fuszara (red.), *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?*, Warszawa 2002
- ❑ Jacek Kucharczyk (red.), *Europa – Ameryka. Transatlantycki wymiar reform Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- ❑ Marcin Walecki (red.), *Kulisy finansowania polityki*, Warszawa 2002

- ❑ *Ochrona uchodźców w Polsce* (wspólnie z MSZ i UNHCR), Warszawa 2002
- ❑ Jan Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do UE*, Warszawa 2002
- ❑ *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002
- ❑ Janusz Borkowski, *Jednostka a administracja publiczna po reformie ustrojowej*, Warszawa 2001
- ❑ Władysław Czaplinski, Anna Wyrozumska, *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001
- ❑ Ryszard Chruściak, Wiktor Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001
- ❑ Juliusz Gardawski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001
- ❑ Barbara Gąciarz, Włodzimierz Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?*, Warszawa 2001
- ❑ Józefina Hryniewicz (red.), *Mierniki i wskaźniki w systemie ochrony zdrowia*, Warszawa 2001
- ❑ Józefina Hryniewicz (red.), *Decentralizacja zadań społecznych państwa*, Warszawa 2001
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska, Andrzej Rosner, Jerzy Wilkin (red.), *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, Warszawa 2001
- ❑ Krzysztof Konarzewski (red.), *Szkolnictwo w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, Warszawa 2001
- ❑ Antonina Ostrowska, *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2001
- ❑ Ewa Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2001
- ❑ Marek Rymśa (red.), *Samotne macierzyństwo i polityka społeczna*, Warszawa 2001
- ❑ Jan Widacki, Marek Mączyński, Janina Czapska, *Local Community, Public Security. Central and Eastern Countries under Transformation*, Warszawa 2001
- ❑ Mirosław Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001
- ❑ Andrzej Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001
- ❑ *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2001
- ❑ Kate Hansen Bundt, *Norwegia mówi „nie”*, Warszawa 2000
- ❑ *Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi*, Warszawa 2000
- ❑ Janina Czapska, *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, Warszawa 2000
- ❑ Henryk Domański, *Hierarchie i bariery społeczne w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000

- ❑ Mirosław Granat (red.), *Organizacje pozarządowe w Polsce. Podstawy prawno-finansowe*, Warszawa 2000
- ❑ Mirosław Wyrzykowski (red.), *Constitutional Cultures*, Warszawa 2000
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000
- ❑ Jacek Klich (red.), *Nadzieja rynku pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce*, Warszawa 2000
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy – od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *The Second Wave of Polish Reforms*, Warszawa 2000
- ❑ Mark Leonard, *Sposób na Europę. Pomiedzy federalizmem a Europą narodów*, Warszawa 2000
- ❑ Beata Łaciak, Jacek Kurczewski (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000
- ❑ Marcin Walecki (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000

Ekspertyzy, raporty z badań, rekomendacje

- ❑ Tomasz G. Grosse, *Nowa polityka spójności: Wybrane nurty debaty europejskiej*, Warszawa 2008
- ❑ Piotr Szukalski (red.), *To idzie starość. Postawy osób w wieku przedemerytalnym. Raport z badań*, Warszawa 2008
- ❑ Ewa K. Siellawa-Kolbowska (red.), Agnieszka Łada Jarosław Ćwiek-Karpowicz, *Edukacja obywatelska w Niemczech i Polsce. Raport z badań*, Warszawa 2008
- ❑ Beata Ociepka, Agnieszka Łada, Jarosław Ćwiek-Karpowicz, *Polityka europejska Warszawy i Berlina w prasie niemieckiej i polskiej*, Warszawa 2008
- ❑ Grzegorz Makowski (red.), *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2008
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007
- ❑ Jacek Kucharczyk, Piotr Kaźmierkiewicz, *Learning from experience of West European think tanks: a study in think tank management*, Warszawa 2007
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Zapobieganie korupcji w wykorzystaniu funduszy unijnych*, Warszawa 2007
- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz, *The Polish Experience in Controlling Illegal Migration. Lessons for EU Candidates and Neighbours*, Warszawa 2007
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Emigrować i wracać. Migracje zarobkowe Polaków a polityka państwa*, Warszawa 2007
- ❑ Jennifer Elrick, Justyna Frelak, Paweł Hut, *Polska i Niemcy wobec rodaków na Wschodzie. Polen und Deutschland gegenüber ihren Diasporas im Osten*, Warszawa 2006

- ❑ Mateusz Fałkowski, Agnieszka Popko, *Polacy i Niemcy. Wzajemny wizerunek po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2006
- ❑ Michał Warchala, *Les Polonais et les Français. Leur image reciproque apres l'adhesion a UE*, Warszawa 2006
- ❑ Michał Warchala, *Polacy i Francuzi. Wzajemny wizerunek po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- ❑ Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Piotr Maciej Kaczyński, *Assisting Negotiated Transition to Democracy. Lessons from Poland 1980–1999*, Warszawa 2006
- ❑ *Konstytucja RP a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2006
- ❑ Mateusz Fałkowski, Agnieszka Popko (red.), *Polen und Deutsche Gegenseitige Wahrnehmungen nach der Osterweiterung der Europäischen Union*, Warszawa 2006
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006
- ❑ Ewa Bartnik, Krzysztof Konarzewski, Alina Kowalczykowska, Zbigniew Marciniak, Tomasz Merta, *Podstawa programowa kształcenia ogólnego. Projekt*, Warszawa 2005
- ❑ *Od pola do stołu. Europejskie doświadczenia we wdrażaniu unijnych wymogów weterynaryjnych i bezpieczeństwa żywności*, Warszawa 2005
- ❑ Barbara Fedyszak-Radziejowska, *Proces demarginalizacji polskiej wsi*, Warszawa 2005
- ❑ Joanna Korczyńska, współpraca Maciej Duszczyk, *Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2005
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Analiza możliwości wprowadzenia regionalnego systemu zarządzania funduszami regionalnymi UE w Polsce w latach 2007–2013*, Warszawa 2005
- ❑ Anna Wilkomirska, *Ocena kształcenia nauczycieli w Polsce*, Warszawa 2005
- ❑ Roman Dolata, Barbara Murawska, Elżbieta Putkiewicz, *Wsparcie rozwoju zawodowego a potrzeby nauczycieli w tym zakresie*, Warszawa 2005
- ❑ Andrzej Olechowski, *Polska agenda w Europie*, Warszawa 2005
- ❑ *Polska polityka europejska: cele i możliwości*, Warszawa 2005
- ❑ Mateusz Fałkowski, Kai-Olaf Lang, *Wspólne zadanie. Polska, Niemcy i Ukraina w przeobrażającej się Europie. Gemeinsame Aufgabe. Deutschland, Polen und die Ukraine im sich wandelnden Europa*, Warszawa 2004
- ❑ *Polska scena polityczna w 2004 r. kontynuacja czy zmiana?*, Warszawa 2004
- ❑ Mateusz Fałkowski (red.), *Pierwsze kroki w Unii. Polityka Polski w prasie europejskiej*, Warszawa 2004
- ❑ Ewa Giermanowska, Mariola Raclaw-Markowska (red.), *Absencja chorobowa w Polsce*, Warszawa 2004
- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *Securing America and Europe*, Warszawa 2004

- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Poland and the New EU Cohesion Policy*, Warszawa 2004
- ❑ Małgorzata Żytka (red.), *Małe dziecko w systemie opieki społecznej i edukacji*, Warszawa 2004
- ❑ Roman Dolata, Elżbieta Putkiewicz, Anna Wiłkomirska, *Reforma egzaminu maturalnego – oceny i rekomendacje*, Warszawa 2004
- ❑ Marek Rymśa (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa 2004
- ❑ Krzysztof Konarzewski, *Kształcenie i wychowanie w szkołach podstawowych i gimnazjum w roku szkolnym 2002/2003*, Warszawa 2004
- ❑ Ryszard Herbut, Jacek Sroka, Piotr Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2004
- ❑ Mariola Raclaw-Markowska, Sławomir Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem*, Warszawa 2004
- ❑ Barbara Murawska, *Segregacje na progu szkoły podstawowej*, Warszawa 2004
- ❑ Krystyna Kamińska, *Samorządy lokalne wobec obowiązku wdrażania edukacyjnego sześciolatków*, Warszawa 2004
- ❑ Artur Nowak-Far, Arkadiusz Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004
- ❑ Jan Barcz (red.), *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- ❑ Teodor Bulenda, Ryszard Musidłowski (red.), *Postępowanie z więźniami w latach 1989–2002*, Warszawa 2003
- ❑ Krzysztof Pankowski, *Parlament Europejski (polska i angielska wersja językowa)*, Warszawa 2003
- ❑ Jan Barcz, Cezary Mik, Artur Nowak-Far, *Ocena traktatu konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003
- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *Turning Threats into Opportunities*, Warszawa 2003
- ❑ Tomasz Szlendak, *Zaniedbana piaskownica. Style wychowania małych dzieci a problem nierówności i szans edukacyjnych*, Warszawa 2003
- ❑ Krystyna Iglicka, Piotr Kaźmierkiewicz, Monika Mazur-Rafał, *Zarządzanie migracją. Przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej* (publikacja wydana wspólnie z Centrum Stosunków Międzynarodowych), Warszawa 2003
- ❑ Mirosław Grewiński, *Europejski Fundusz Społeczny w Saksonii. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2003
- ❑ *Przed referendum europejskim – absencja, sprzeciw, poparcie*, Warszawa 2003

- ❑ Zbigniew Drąg, Krzysztof Gorlach, Zygmunt Serega, *Młode pokolenie wsi III RP. Aspiracje w przeddzień integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2003
- ❑ Tomasz Schimanek, *Wybrane aspekty bezzwrotnej pomocy zagranicznej dla Polski*, Warszawa 2003
- ❑ Marta Zahorska (red.), *Edukacja przedszkolna w Polsce – zagrożenia i szanse*, Warszawa 2003
- ❑ Jakub Biernat, Katarzyna Gmaj, Małgorzata Wokacz, *Nie tylko wizy. Obwód Kaliningradzki a rozszerzenie UE*, Warszawa 2003
- ❑ Marzenna Guz-Vetter, *Szanse i zagrożenia polsko-niemieckiego pogranicza w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- ❑ Hanna Bojar, Joanna Kurczewska, *Konsekwencje wprowadzenia układu z Schengen – wyniki badań społeczności pogranicza wschodniego*, Warszawa 2002
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej: opinie, wiedza, poinformowanie*, Warszawa 2002
- ❑ Mariusz Jan Radło, *Strategia Lizbońska Unii Europejskiej. Konkluzje dla Polski*, Warszawa 2002
- ❑ Beata Roguska, Michał Strzeszewski, *Zainteresowanie społeczne, wiedza i poinformowanie o integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2002
- ❑ Elżbieta Tarkowska, Katarzyna Korzeniewska, *Młodzież z dawnych PGR-ów*, Warszawa 2002
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Przyszłość polskiej sceny politycznej po wyborach parlamentarnych 2001*, Warszawa 2002
- ❑ Michał Warchala (red.), *Wizerunek Polski w prasie krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- ❑ Irena Boruta, *Strategie zatrudnienia organizacji międzynarodowych: UE, MOP, OECD*, Warszawa 2002
- ❑ Xymena Dolińska, Mateusz Fałkowski, *Polska – Niemcy. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001
- ❑ Marzenna Guz-Vetter, *Phare 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska. Ocena przygotowania administracji*, Warszawa 2001
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Polacy wobec wielkiej zmiany. Integracja z Unią Europejską*, Warszawa 2001
- ❑ Joanna Konieczna, *Polska–Ukraina. Wzajemny wizerunek*, Warszawa 2001
- ❑ Elżbieta Putkiewicz, Marta Zahorska, *Społeczne nierówności edukacyjne. Studium sześciu gmin*, Warszawa 2001
- ❑ Beata Roguska, Jacek Kucharczyk, *Wybory parlamentarne 2001 a integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2001

- ❑ Mirosław Stec (red.), *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, Warszawa 2001
- ❑ Michał Warchala, *Polska – Francja. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001
- ❑ Marek Zubik (red.), *Niedostatki wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2001
- ❑ *Wspólna Europa. Głos polskich pozarządowych ośrodków analitycznych*, Warszawa 2001
- ❑ Xymena Dolińska, Michał Warchala (red.), *Obraz Polski w prasie krajów członkowskich Unii Europejskiej* (raporty kwartalne), Warszawa 2000
- ❑ Maciej Duszczyk, Dorota Poprzęcki, *Rozszerzenie Unii Europejskiej w opinii związków zawodowych oraz organizacji pracodawców*, Warszawa 2000
- ❑ Janusz Grzelak, Dominika Maison, Grażyna Wąsowicz-Kiryło, *Kultura negocjacyjna Polaków w kontekście integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2000
- ❑ Dariusz Ryszard Kijowski (red.), *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2000
- ❑ Adam Mielczarek, Małgorzata Sikorska, *Polska – Hiszpania, Polska – Szwecja. Wzajemne wizerunki w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- ❑ Przemysław Mielczarek, *Przedsiębiorcy o szansach i zagrożeniach dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2000
- ❑ Małgorzata Sikorska, *Polska – Austria. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- ❑ Jadwiga Staniszkis, *Postkomunistyczne państwo: w poszukiwaniu tożsamości*, Warszawa 2000
- ❑ Mirosław Wyrzykowski (red.), *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000
- ❑ Mirosław Wyrzykowski (red.), *Model ustrojowy prokuratury. Dyskusja nad projektem Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 15 marca 1999 roku*, Warszawa 2000
- ❑ Janusz Zaleski (red.), *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej*, Warszawa 2000

„Trzeci Sektor”

Kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego

- ❑ „Trzeci Sektor” nr 14 – jesień 2008. *Media a organizacje pozarządowe*
- ❑ „Trzeci Sektor” nr 13 – lato 2008. *Politycznie i obywatelsko. Polityka a organizacje pozarządowe*
- ❑ „Trzeci Sektor” nr 11 – jesień/zima 2007. *Doświadczenie i przyszłość organizacji pozarządowych w Polsce*
- ❑ „Trzeci Sektor” nr 10 – lato 2007. *Partnerstwo organizacji pozarządowych. Niemcy i Polska*
- ❑ „Trzeci Sektor” nr 9 – wiosna 2007. *Ekonomia społeczna*

- „Trzeci Sektor” nr 8 – zima 2006. *Debata o organizacjach pozarządowych*
- „Trzeci Sektor” nr 7 – jesień 2006. *Finanse organizacji pozarządowych*
- „Trzeci Sektor” nr 6 – lato 2006. *Rzecznictwo i lobbng organizacji pozarządowych*
- „Trzeci Sektor” nr 5 – wiosna 2006. *Wizerunek organizacji pozarządowych*
- „Trzeci Sektor” nr 4 – jesień 2005/zima 2006. *Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*
- „Trzeci Sektor” nr 3 – lato 2005. *Partnerstwo czy konkurencja?*
- „Trzeci Sektor” nr 2 – wiosna 2005. *Ekonomia społeczna*
- „Trzeci Sektor” nr 1 – jesień/zima 2004. *Podatki*

Kwartalnik dostępny również w prenumeracie półrocznej i rocznej.

**Zamówienia na wydawnictwa
Instytutu Spraw Publicznych przyjmuje:**
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
tel. 022 55 64 299, faks 022 55 64 262
e-mail: publikacje@isp.org.pl
www.isp.org.pl/ksiegarnia



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH (ISP) jest pozarządową i niezależną placówką badawczą. ISP powstał w 1995 roku w celu zapewnienia zaplecza naukowego i intelektualnego dla modernizacji kraju i toczących się w Polsce debat.

Zadaniem ISP jest:

- realizacja projektów przydatnych dla praktyki życia publicznego
- inicjowanie debat publicznych
- przedstawianie nowych idei mogących się przyczynić do rozwiązywania obecnych i przyszłych problemów
- sygnalizowanie zagrożeń mogących wystąpić w przyszłości
- budowanie pomostu pomiędzy nauką a praktyką oraz środowiskami naukowców, polityków, dziennikarzy i działaczy społecznych.

Instytut Spraw Publicznych jest organizacją pożytku publicznego.

W celu jak najszerzego upowszechniania wyników prac badawczych, Instytut Spraw Publicznych prowadzi intensywną działalność wydawniczą. Pełną listę publikacji ISP można znaleźć na stronie internetowej Instytutu pod adresem www.isp.org.pl. Publikacje można zamawiać pod tym adresem w księgarni internetowej lub w Dziale Publikacji ISP. Są one także dostępne w szeregu księgarni na terenie całego kraju.

Instytut Spraw Publicznych:

ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. (48 22) 556 42 60, fax (48 22) 556 42 62
www.isp.org.pl

Sekretariat Dyrektora Instytutu:

tel. (48 22) 556 42 61, fax (48 22) 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl

Dział Publikacji:

tel. (48 22) 556 42 99, fax (48 22) 556 42 62
e-mail: publikacje@isp.org.pl



**NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI**
dla rozwoju Polski



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO

