

Leszek Cybulski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Marginalizacja wyrównawczego celu unijnej polityki regionalnej

Streszczenie

Celem opracowania jest wykazanie, że Unia Europejska w realizowanej polityce regionalnej zarzuciła tradycyjny wyrównawczy paradygmat w skali poszczególnych państw. Nawet w skali całego ugrupowania cel wyrównywania rozwoju regionalnego ma obecnie mniejsze znaczenie niż kiedyś. Podstawową metodą badań jest krytyczna analiza dokumentów unijnych – dokumentów prawnych, programów działań i sprawozdań dających mylny obraz faktów. Wnioski z badań dotyczą identyfikacji przyczyn tego, że w zdecydowanej większości państw UE doszło po 2000 r. do pogłębienia zróżnicowań regionalnych. Głównym powodem zmiany szczegółowych priorytetów wydatków przeznaczanych na politykę regionalną jest prymat strategicznych celów makroekonomicznych. Zmiany stosunku UE do problemów regionalnych są w mniejszym stopniu konsekwencją względów normatywnych, a w większym stopniu zmian otoczenia gospodarczego, przetargu politycznego w rozszerzającej się Unii, zmian świadomości społecznej oraz wzrostu znaczenia programów dekadowych w procesie decyzyjnym.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, Unia Europejska, spójność, dywergencja, konwergencja.

1. Wprowadzenie

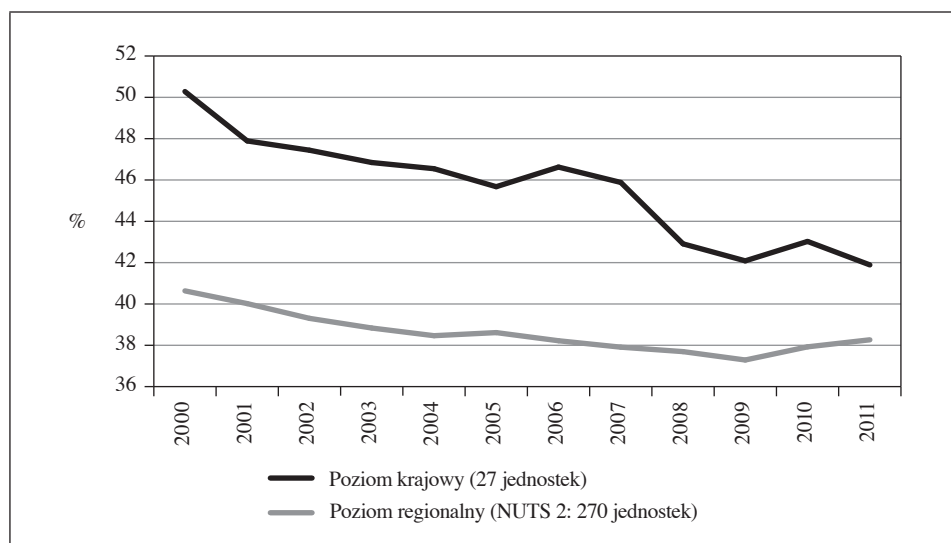
Regiony są jednocześnie przedmiotem poznania, badania i działania [Kuciński 1990, s. 16–17]. Badania regionalne odpowiadają więc na pytania, jak jest, jak być powinno i co czynią władze publiczne. Niniejsze opracowanie jest poświęcone temu ostatniemu zagadnieniu. Podstawowa teza artykułu brzmi następująco:

UE w swojej polityce regionalnej zarzuciła cel wyrównywania różnic regionalnych w skali państw, a cel wyrównywania różnic w skali całego ugrupowania w unijnej polityce gospodarczej ma obecnie mniejsze znaczenie niż dawniej. Z tego powodu podstawą analizy są publikacje unijne ukazujące z jednej strony działania programowe, z drugiej stan *de iure*, a z trzeciej stan faktyczny. Czwarta kategoria publikacji jest wyrazem sprzeczności, bo dywergencji regionalnej w większości państw UE towarzyszy urzędowy optymizm – eksponuje się wzrost konwergencji w skali całego ugrupowania, co w odbiorze społecznym świadczy o niezmienności unijnej polityki regionalnej. Należy przypomnieć, że tradycyjny paradygmat polityki regionalnej – również unijnej – odnosi się do wyrównywania uznawanych za nadmierne dysproporcji rozwoju regionalnego. Część ekonomistów, w tym także regionalistów, uznaje za anachronizm działania o charakterze wyrównawczym. Jest to problem złożony, niebędący przedmiotem niniejszego opracowania. Zasadniczym celem artykułu jest wskazanie głównych przyczyn tego, że w ramach unijnej polityki regionalnej – wbrew początkowemu paradygmatowi – od wielu lat uznaje się za nieistotne działania na rzecz zmniejszania dywergencji rozwoju regionalnego w krajach członkowskich Unii. Dzieje się tak pomimo przeznaczania na tzw. cele regionalne nadal bardzo dużych kwot z budżetu ogólnego UE.

2. Wzrost dywergencji rozwoju regionalnego krajów Unii Europejskiej w latach 2000–2011

Jedną z podstaw normatywnych unijnej polityki regionalnej jest 2. szczebel regionalizacji. U schyłku lat 80. XX w. klasyfikację jednostek terytorialnych dla celów statystycznych wprowadził Eurostat, a dopiero w 2003 r. system NUTS stał się przedmiotem rozporządzenia Komisji (rozporządzenie nr 1059). Brak oficjalnej podstawy prawnej nie stanowił przeszkody w przyjęciu regionów NUTS 2 za głównych beneficjentów działań zreformowanej polityki regionalnej, w ramach której w 1989 r. pojawił się system wieloletnich ram finansowych. Ocenę długookresowej skuteczności polityki regionalnej zakłócają częste zmiany klasyfikacji NUTS (obecnie następują one co 3 lata), chociaż obowiązek dokonywania wieloletnich uzupełnień szeregów czasowych wynika z rozporządzenia nr 1137 z 2008 r. W związku z tym uzasadnione jest analizowanie tendencji rozwoju regionalnego w okresie około 10 lat. Analiza zmian zróżnicowań regionalnych wykorzystuje różne statystyczne miary dyspersji (rozstęp bezwzględny i względny, odchylenie standardowe, współczynnik zmienności, wskaźnik Williamsona, współczynnik Theila), lecz (poza rozstępem) prowadzi zwykle do identycznych wniosków – w krajach UE rośnie dywergencja rozwoju regionalnego. Świadczą o tym wyliczenia Eurostatu [*Eurostat Regional Yearbook...* 2012, s. 22],

choć może zastanawiać przyczyna zubażania informacji w kolejnych edycjach [*Eurostat Regional Yearbook...* 2013, s. 27], aż do zupełnego braku danych na ten temat [*Eurostat Regional Yearbook...* 2014]. Wnioski o dywergencji wynikają m.in. z analizy za lata 2000–2011 (rys. 1–3).



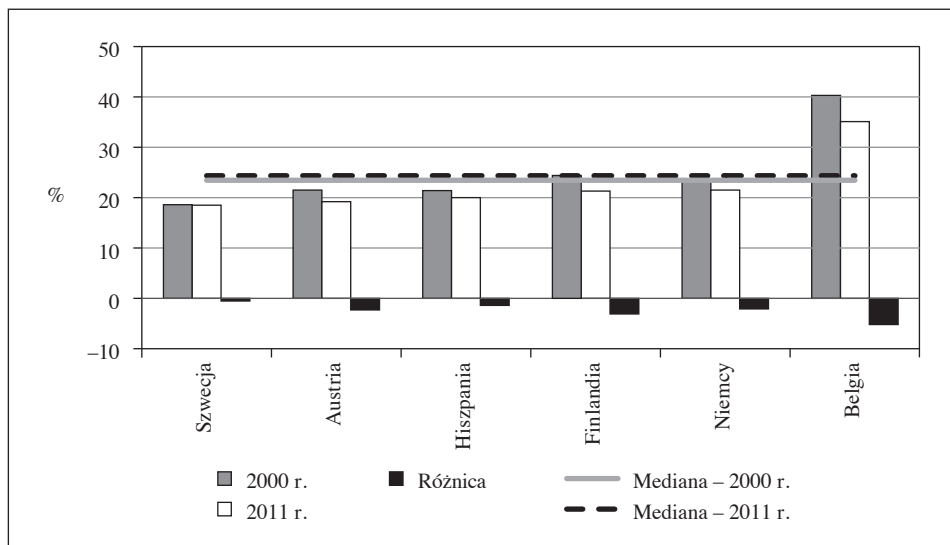
Rys. 1. Ewolucja współczynnika zmienności PKB *per capita* w UE-27

Źródło: [*Unia Europejska w 10 lat...* 2014, s. 28].

Źródłowy artykuł do przedstawionych wykresów zawiera obszernie rozważania metodyczne oraz wnioski odnoszące się m.in. do porównywalności wartości współczynników dla różnych państw. Duże zróżnicowanie regionalne Wielkiej Brytanii w praktyce mogłoby się niewiele różnić od zróżnicowania regionalnego Francji, gdyby zastosować podobne zasady delimitacji regionów. W porównaniach statycznych wnioski należy więc formułować bardzo ostrożnie – w odróżnieniu od analiz dynamicznych, które są obciążone mniejszym ryzykiem błędu. Ten czynnik powoduje, że lepszym od średniej arytmetycznej i średniej ważonej punktem odniesienia jest mediana (między 2000 a 2011 r. najbardziej wzrosła średnia arytmetyczna zwykła liczona dla 21 państw, a najmniej mediana, wyznaczana pierwotnie przez Francję, a następnie przez Słowenię). Przedstawiane dane (rys. 2–3) pomijają 6 małych państw będących jednocześnie jednym regionem NUTS 2 oraz Chorwację przyjętą do UE w 2013 r.

Widoczna jest zdecydowana dominacja państw wykazujących pogłębienie się dysproporcji regionalnych. Jest ich aż 15 wobec jedynie 6 państw, gdzie nastąpiło

zmniejszenie zróżnicowań. Skala zmniejszenia zróżnicowań w każdym z tych 6 krajów jest przeciętnie 4-krotnie mniejsza niż skala zmian w krajach notujących dywergencję.

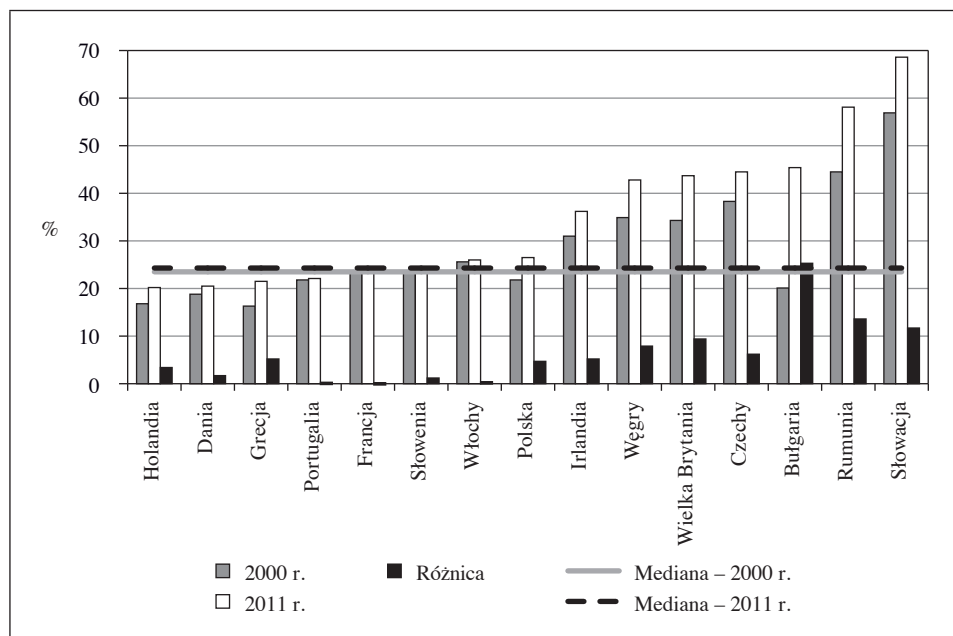


Rys. 2. Współczynnik zmienności regionalnej PKB w krajach UE notujących jego spadek w latach 2000–2011 (na poziomie NUTS 2)

Źródło: [Unia Europejska w 10 lat... 2014, s. 30].

Drugi wniosek odnosi się do oczekiwań związanych z efektami napływu funduszy strukturalnych. W gronie państw konwergencji realnej jedynie Hiszpania i Niemcy są poważnymi beneficjentami środków europejskiej polityki regionalnej, natomiast w grupie państw realnej dywergencji dominują kraje otrzymujące najwięcej środków. Największą polaryzację regionalną zanotowały nowe kraje członkowskie (NKC) przyjęte do UE w 2004 r., a zwłaszcza w 2007 r. Na podstawie wyliczeń w ramach modelu HERMIN można stwierdzić, że osiągają one zdecydowanie większe korzyści makroekonomiczne z napływu funduszy niż najwięksi beneficjenci środków *per capita* przez pierwszą dekadę XXI w., którymi były jednak kraje dawnej UE-15. Największe środki na 1 mieszkańca w tym okresie uzyskały Portugalia, Grecja i Irlandia, w których dywergencja wzrosła, ale w skali umiarkowanej. NKC stały się największymi beneficjentami środków unijnych dopiero w końcu analizowanego okresu. Do 2006 r. wykorzystywały one środki przedakcesyjne, uzupełnione w okresie 2005–2008 (zgodnie z ówczesną zasadą $n + 2$) większymi funduszami strukturalnymi z perspektywy finansowej 2000–2006, a od 2008 r. zaczęły otrzymywać największe w UE transfery na rzecz

ram finansowych 2007–2013. Mimo tego zastrzeżenia skalę wzrostu polaryzacji regionalnej w NKC należy uznać za zaskakująco dużą. Chociaż niektórzy badacze (np. J.B. Williamson, M. Wallerstein) uważają, że dywergencja jest naturalnym efektem pierwszej fazy integracji, to trudno tym wyjaśnić wzrost dywergencji w krajach dawnej UE-15.



Rys. 3. Współczynnik zmienności regionalnej PKB w krajach UE notujących jego wzrost w latach 2000–2011 (na poziomie NUTS 2)

Źródło: [Unia Europejska w 10 lat... 2014, s. 30].

Najważniejsza konkluzja odnosi się do generalnego postrzegania efektów unijnej polityki regionalnej. Komisja Europejska we wszystkich dokumentach oraz wystąpieniach publicznych podkreśla postępujące zmniejszanie się różnic regionalnych w Europie. Rzeczywiście tak jest, ale dotyczy to niemal wyłącznie nadrobienia dystansu rozwojowego przez całe państwa (ukazuje to porównanie krzywych z rys. 1). Kraje UE zbliżają się do średniej unijnej z obu stron – słabsze zmniejszają dystans, a najwyżej rozwinięte osłabiają swoją względną dominację ekonomiczną. Wysokie tempo rozwoju NKC jest konsekwencją bardzo wysokiego tempa rozwoju poszczególnych regionów tych państw (tylko 8 z 56 regionów – z czego 6 na Węgrzech – ustępuje nieznacznie średniej unijnej dynamice wzrostu). Wzmocniony rozwój dotyczy zwykle regionów stołecznych i innych regionów zurbanizowanych, co sprzyja postępującej polaryzacji wewnątrz

państw. Do większości odbiorców informacji dociera jednak komunikat: unijna polityka regionalna prowadzi do zmniejszania dysproporcji rozwoju regionalnego.

3. Geneza oraz prawo unijnej polityki regionalnej

Należy odpowiedzieć na podstawowe pytanie, czy celem unijnej polityki regionalnej powinno być zmniejszanie dysproporcji regionalnych zarówno w skali całej UE, jak i w skali poszczególnych państw członkowskich, czy może efekty polityki regionalnej powinno się oceniać jedynie na poziomie całej Unii. Chociaż nasuwa się odpowiedź prowadząca do sporu akademickiego na tematy aksjologiczne, należy wziąć pod uwagę także względy historyczno-polityczne i powiązane z nimi względy prawne.

Do oceny paradygmatu polityki regionalnej konieczne jest przypomnienie powszechnie znanych faktów. Punktem przełomowym dla wspólnotowej polityki regionalnej było utworzenie z dniem 1 stycznia 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Zakończył się wówczas 1. etap wspólnotowej polityki regionalnej i rozpoczął się jej 2. etap. Zakres wcześniejszych działań Wspólnoty o charakterze regionalnym był niewielki. Początkom zinstytucjonalizowanej integracji europejskiej towarzyszyły intensywne naukowe dociekania na temat korzyści wynikających z konwergencji regionalnej, czemu sprzyjała bezwzględna dominacja etatystycznej teorii keynesowskiej. W ówczesnych warunkach twórcy Wspólnot nie mogli jednak do swojego projektu europejskiego włączyć w szerokim zakresie celów regionalnych. Dostrzegano istnienie regionów opóźnionych w rozwoju (raport Spaaka), ale panowało przekonanie, że stworzenie wspólnego rynku obejmującego początkowo 6 państw, a potem sukcesywnie rozszerzanego, powinno doprowadzić do automatycznego wyrównywania się dysproporcji regionalnych dzięki nieskrępowanemu przepływowi czynników oraz efektów produkcji. Zdecydowano się jednak na pewne zaakcentowanie celu wyrównawczego w ujęciu normatywnym. W 1957 r. w preambule do Traktatu rzymskiego (TEWG) pojawił się cel sformułowany jako „zmniejszanie różnic między poszczególnymi regionami oraz usunięcie opóźnień w rozwoju regionów mniej uprzywilejowanych”. Ten cel nie został jednak powtórzony w artykułach TEWG z powodu braku warunków do szerokiego cedowania uprawnień przez państwa na Wspólnoty. Brakowało także wsparcia budżetowego. Na początku lat 60. XX w. budżety Wspólnot redystrybuowały zaledwie 0,03% PKB EWG-6, a 12 lat później było to już 0,53% PKB EWG-9, lecz przeznaczane niemal w 90% na rolnictwo [*Polityka gospodarcza...* 2006, s. 505]. Odnotowujące problemy rozwojowe regiony ówczesnych 6 państw członkowskich otrzymywały jednak ograniczone wsparcie (w rzeczywistości 5 państw, gdyż Luksemburg nie

uzyskiwał środków ukierunkowanych regionalnie). Powstawały też raporty na temat polityki regionalnej, a w 1972 r. w Europejskim Funduszu Społecznym (EFS) oraz Europejskim Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) wyodrębniono komponenty regionalne [Pietrzyk 2000, s. 62–76].

Negocjacje akcesyjne Danii, Irlandii oraz Wielkiej Brytanii toczyły się w warunkach walki politycznej o maksymalizację korzyści oraz ograniczenie kosztów rozszerzenia po obu stronach. Najwięcej do stracenia miała Wielka Brytania posiadająca niewielki sektor rolny, kompensowany dostawami tanich produktów rolnych z terenów dawnego Imperium Brytyjskiego. Jednocześnie kraj ten charakteryzował się większymi dysproporcjami regionalnymi niż główni wspólnotowi partnerzy – Francja i Niemcy. W zamyśle Brytyjczyków przewidywane wysokie wpłaty na funkcjonowanie wspólnej polityki rolnej (WPR) miały zostać w dużym stopniu zrefundowane przez transfer środków z proponowanego EFRR. Negocjacje prowadził przyszły brytyjski komisarz G. Thomson (późniejszy lord Thomson Monifieth), a jego zabiegi o utworzenie EFRR (powołano go 2 lata po rozszerzeniu EWG) wsparli Irlandczycy i Włosi. Oceniono wówczas regionalne rozpiętości rozwojowe [Leonard 1998, s. 181], które uznano za nadmierne (w nawiasach porównanie z danymi za 2011 r.):

- Francja – 1 : 2,4 (1 : 3,4; w tym Francja kontynentalna – 1 : 2,2),
- Wielka Brytania – 1 : 3,1 (1 : 2,7 – Londyn traktowany jako 1 region),
- Włochy – 1 : 3,8 (1 : 2,3),
- EWG-9 – 1 : 5,1 (1 : 5,1; analogiczna UE-9 bez regionów zamorskich – 1 : 4,2).

Tło powstania nowego funduszu było jednoznaczne – nie chodziło wyłącznie o zmniejszenie dysproporcji w skali EWG, ale także na poziomie poszczególnych państw. Dysproporcje występujące we Włoszech uczyniły z tego kraju głównego beneficjenta środków (40%), ale Wielka Brytania stała się 2. odbiorcą (28%), uzyskując ich niemal tyle, co pozostałe 7 państw członkowskich łącznie [Pietrzyk 2000, s. 82].

Porównanie dawnych i obecnych rozpiętości prowadzi do wniosku, że paradygmat polityki regionalnej został w ciągu 35 lat zrealizowany. Wniosek ten jest jednak osłabiany przez zmiany klasyfikacji NUTS oraz fakt, że dyspersja malała przede wszystkim do 2000 r., a następnie zaczęła wzrastać (rozstęp dla UE-9 w 2000 r. wynosił 1 : 4,6, a wyłączając regiony zamorskie – 1 : 3,4). Niewątpliwie postęp nastąpił dzięki użyciu środków EFRR i był najszybszy w 1. dekadzie funkcjonowania funduszu pomimo stosunkowo małych nakładów. W tym okresie kraje członkowskie EWG wykorzystywały go samodzielnie, przeznaczając środki na rozwój regionów mniej uprzywilejowanych. Warunkiem było czysto formalne uzyskanie akceptacji Komisji Europejskiej dla własnych programów rozwoju regionalnego.

Dopiero w połowie lat 80. XX w. postanowiono nadać polityce regionalnej wyraz normatywny na poziomie prawa pierwotnego, najpierw kodyfikując jej cele, a następnie precyzując zasady finansowania (3. etap ewolucji polityki regionalnej). Na mocy przyjętego w 1986 r. Jednolitego aktu europejskiego wprowadzono do treści TEWG art. 130a–130e. Nastąpiło w nich m.in. powtórzenie zapisu z preambuły (art. 130a) i doprecyzowanie paradygmatu: „EFRR ma na celu przyczynianie się do korygowania głównych dysproporcji regionalnych Wspólnoty poprzez uczestnictwo w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz przekształcaniu upadających regionów przemysłowych” (art. 130c). Konwergencja regionalna miała odnosić się do 2 głównych grup regionów – regionów „od zawsze” słabo rozwiniętych oraz regionów przeżywających postindustrialną depresję gospodarczą.

Stanowiło to podstawę do rewolucji budżetowej z 1988 r., polegającej na wydłużeniu okresu realizacji i rozliczania projektów, które od tej pory mieściły się w wieloletnich ramach finansowych (przy okazji spory polityczne wokół budżetu przestały się toczyć co roku), rozszerzeniu listy regionów defaworyzowanych poza obszary poprzemysłowe, a następnie (1994 r.) wprowadzeniu Funduszu Spójności mającego dzięki działaniom infrastrukturalnym przyczynić się do rozwoju 4 najbiedniejszych krajów UE-12 – Hiszpanii, Portugalii, Grecji i Irlandii. Fundusz Spójności ma na celu wyrównanie rozwoju państw, a nie regionów (ale przynosi też efekty regionalne), i dlatego nie zalicza się go formalnie do grupy funduszy strukturalnych. Uznanie konieczności wyrównywania rozwoju przyczyniło się do hojności płatników netto wobec tych państw i w efekcie w 1999 r. osiągnięto rekordowy poziom redystrybucji przez budżet ogólny – 1,20% PKB UE-15. Nastąpiło to niemal wyłącznie dzięki wydatkom na działania strukturalne, które rosły w 3 kolejnych perspektywach finansowych, aż do zrównania się z wydatkami rolnymi w końcu okresu 2000–2006. W każdej z 3 kolejnych perspektyw następował transfer wielkich środków do biednych regionów Europy Zachodniej. Fundusze wykorzystano głównie na projekty infrastrukturalne przynoszące efekty zgodne z zasadą mnożnika Keynesa.

Czwarty etap ewolucji unijnej polityki regionalnej wiąże się z niespójnymi kierunkami działań (od 2000 r., gdy wprowadzono strategię lizbońską). Ujęcie normatywne wykazuje niewielkie zmiany w kierunku werbalnego wzmocnienia tradycyjnego celu polityki regionalnej. Ilustrację stanowi rozszerzenie zasady spójności z dwuprzymiotnikowej (ekonomiczna i społeczna) na trójprzymiotnikową. W Traktacie z Lizbony (a wcześniej w projekcie Traktatu Konstytucyjnego) doszła spójność terytorialna (art. 4 i 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Przytoczona uprzednio definicja celu polityki regionalnej na bazie zadań EFRR nie uległa zmianom we wchodzącym w życie w końcu 2009 r. TFUE – w art. 176 użyto sformułowania „w Unii” zamiast słowa „Wspólnoty” z art. 130c TEWG

(art. 160 TWE). Utrzymano również zapis preambuły oraz zasadnicze podstawy proceduralne (art. 175, 177, 178). Doszedł jedynie zapis sankcjonujący już zachodzące wspieranie określonych kategorii regionów najmniej uprzywilejowanych: „szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie” (art. 174 TFUE) [Barcz 2008, s. 378]. To doprecyzowanie nie wnosi niczego nowego do praktyki unijnej polityki regionalnej, ale jest ważne, bo oznacza zobligowanie do wspierania tych działań. Skala i proporcje wewnętrzne tego wsparcia nie są jednak uregulowane traktatowo.

Biorąc pod uwagę ujęcie normatywne, można dojść do wniosku, że wyrównawczy paradygmat unijnej polityki regionalnej jest niezmienny. W dalszej części pracy zostanie jednak wykazane, że jego ewolucja zaszła w ujęciu programowym (strategie dekadowe) i realnym (kierunki wykorzystania środków i ich efekty), co jest konsekwencją zmieniających się postaw, świadomości i percepcji społeczeństw, instytucji i rządów.

4. Zmiany postaw i praktyki polityki regionalnej

Pierwszą determinantą ewolucji form i rangi polityki regionalnej jest zmiana dominującej doktryny polityki gospodarczej – odwrót od keynesizmu. Jest to wręcz czynnik najważniejszy, gdyż polityka regionalna stanowi część polityki ekonomicznej. Współczesny przekaz medialny upraszcza rzeczywistość i fetyszyzuje efekty niewidzialnej ręki rynku. Początki tego odwrotu sięgają lat 80. XX w. – to czas przełomu monetarystycznego i dominacji syntezy neoklasycznej, ale jeszcze bez ograniczeń w polityce regionalnej. Te ograniczenia pojawiły się później – umowną cezurę stanowi 2000 r., kiedy przyjęto strategię lizbońską, pieczętując następujący od dekady odwrót od priorytetów wyrównawczych na rzecz priorytetów efektywnościowych.

Drugą przesłanką zmian postaw były kolejne rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Zmieniła się percepcja peryferii UE i w efekcie dotychczasowa powszechna zgoda na zwiększenie stopnia rozwoju (skok infrastrukturalny) popularnych turystycznie krajów południowej Europy (pierwsza grupa krajów kohezji) przekształciła się w mniejszą akceptację zasady solidarności, zwłaszcza po dużej redukcji środków wracających do płatników netto. Innym przejawem tego procesu było przyjęcie w programach i wytycznych punktu widzenia

krajów Europy Zachodniej mających zupełnie odmienne problemy niż nowi członkowie UE.

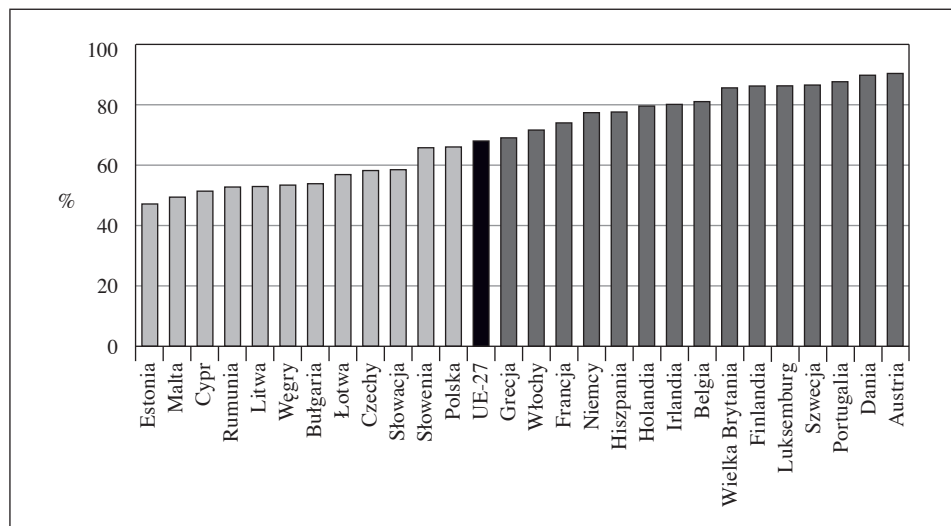
Trzecią fundamentalną zmianą było oparcie unijnej polityki gospodarczej na strategiach dekadowych (strategia lizbońska, Europa 2020) rewolucjonizujących priorytety i proces decyzyjny w UE. Uwaga członków UE przesunęła się z realizacji obligacji prawa traktatowego na rzecz formalnego ich wypełniania, przy koncentracji uwagi na celach stawianych w ramach programów dekadowych. Zasadnicze priorytety obu strategii dotyczą wzmacniania konkurencyjności, działań proekologicznych, rozwoju społecznego, wygrywając w ten sposób z tradycyjnym wyrównawczym paradygmatem polityki regionalnej. W ramach pozornie demokratycznej otwartej metody koordynacji (OMK) kierunki polityki regionalnej zostają w decydującej części podporządkowane celom strategicznym, ustalonym w sposób technokratyczny i scentralizowany. W uproszczeniu można stwierdzić, że dawniej unijna polityka regionalna była kształtowana w pewnym oderwaniu od innych dziedzin polityki gospodarczej (jak polityka rolna czy polityka konkurencji), a obecnie straciła tę autonomię na rzecz strategii dekadowych, które uzyskały status pierwotny i nadrzędny (ramy finansowe 2007–2013 i 2014–2020 stały się elementami realizacyjnymi programów dekadowych). Poza strategiami są m.in. działania na rzecz nadrobienia dystansu cywilizacyjnego poprzez rozbudowę infrastruktury bazowej, przede wszystkim transportowej. Zmiany preferencji na lata 2014–2020 powodują, że NKC trudno powielić ścieżkę, którą przeszła pierwsza grupa państw kohezji i wykorzystać efekty dźwigni inwestycyjnej.

Warto przybliżyć podział na cele lizbońskie i cele nielizbońskie, pamiętając, że w tej drugiej grupie mieści się infrastruktura bazowa (z wyjątkiem sieci TEN) silnie sprzyjająca konwergencji. Zgodnie z zasadami klasyfikacji działań polityki spójności na 86 istniejących pozycji w ramach celu „Konwergencja” zaznaczono 47 działań jako cele lizbońskie (*earmarked priorities*), a w ramach celu „Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie” (RKZ) – 33 pozycje [*Cohesion Policy...* 2013, s. 29]. Według obliczeń autora niniejszej pracy wydatki na cele lizbońskie stanowiły 67,5% wydatków przeznaczonych na politykę spójności 2007–2013, w tym 68,0% na realizację 2 najważniejszych celów (wydatki na te 2 cele – „Konwergencję” i RKZ – obejmują aż 97,7% całości wydatków przeznaczonych na politykę spójności).

Olbrzymi wpływ na tę strukturę miały 3 priorytety polityki spójności przypisane wskaźnikowo w sposób odmienny regionom biedniejszym („Konwergencja”) i bogatszym (RKZ). Priorytet drugi („Wiedza i innowacyjność dla wzrostu”) obejmuje wyłącznie cele lizbońskie, priorytet trzeci („Więcej lepszych miejsc pracy”) – niemal wyłącznie (94,6%), jedynie działania w ramach priorytetu pierwszego („Atrakcyjne miejsca dla inwestycji i pracy”) są względnie zrównoważone (45,2% na cele lizbońskie). Przedstawione wskaźniki nieco wzrosły

w stosunku do poprzedniego sprawozdania [*Cohesion Policy...* 2010] i sporządzonych na tej podstawie analiz i zestawień tabelarycznych [*Spójność w rozwoju...* 2011, s. 96–98]. Przyjęcie nowych priorytetów polityki spójności i wskaźnikowej struktury środków na te priorytety dla nowego okresu programowania 2014–2020 decyduje o skali nakładów na infrastrukturę bazową w tym okresie. Będzie to skutkowało dalszym zmniejszaniem wydatków nielizbońskich.

Wszystkie NKC osiągają obecnie wyniki poniżej średniej unijnej (Estonia i Malta nawet poniżej wskaźnika 50%), a wszystkie kraje UE-15 powyżej średniej (rys. 4). W tej 2. grupie największy udział wydatków na cele nielizbońskie w wydatkach przeznaczonych na politykę spójności mają najwięksi tradycyjni beneficjenci polityki spójności: Grecja, Włochy, Hiszpania oraz Niemcy (dawne NRD) i Francja (terytoria zamorskie). Przeciwnym poziom mają wydatki nielizbońskie z ok. 10-procentowym udziałem w wydatkach na politykę spójności w przypadku Austrii i krajów skandynawskich cechujących się wysokim poziomem rozwoju gospodarczego i bardzo dobrą infrastrukturą. Część państw Europy Zachodniej znacznie ustępuje jednak nowym członkom UE pod względem ilościowych wskaźników związanych z kapitałem społecznym (cel Europy 2020). Z tego względu opinie o priorytetach polityki spójności krajów UE-15 i NKC różnią się, ale decyzje w tym zakresie należą do dużych i rozwiniętych gospodarek.



Rys. 4. Udział wydatków na cele lizbońskie w wydatkach przeznaczonych na politykę spójności 2007–2013 na cele „Konwergencja” oraz „Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie” (w %)

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie [*Cohesion Policy...* 2013, s. 52–53].

Przegląd głównych determinant ewolucji unijnej polityki regionalnej zamyka czwarta grupa czynników, związana z medialnym odbiorem tej polityki i działań UE. Ostatnią dekadę XX w. rozpoczęło spowolnienie gospodarcze skutkujące kryzysem na rynku pracy i traktowaniem jako wzorca bardziej rynkowej i konkurencyjnej gospodarki amerykańskiej. Traktat z Maastricht (1992) przesunął uwagę na pozaekonomiczne aspekty integracji oraz plan dochodzenia do wspólnej waluty, marginalizując zainteresowanie problemami regionalnymi. W pierwszej dekadzie XXI w. skupiono uwagę na globalizacji w obszarze gospodarki i rywalizacji UE – z jednej strony z USA, a z drugiej strony z Chinami oraz innymi państwami. W warunkach światowego kryzysu finansowego zainteresowanie instytucji UE oraz opinii publicznej przeniosło się w 2008 r. na działania makroekonomiczne i wsparcie dla instytucji finansowych. Zjawiska recesyjne trwały nadal, a w 2010 r. pojawiły się poważne problemy dotyczące wspólnej waluty i równowagi fiskalnej w kilku krajach członkowskich. Presja płatników netto w sprawie cięć środków na politykę spójności i większe jej podporządkowanie celom postrzeganym jako dynamizujące wzrost niż celom mającym charakter wyrównawczy nie stanowiła więc zaskoczenia. Uwiarygodnia to hasła prowadzenia takiej polityki regionalnej, która przyczyni się do szybkiego zwiększenia efektywności gospodarki jako całości, nawet jeśli będzie oznaczać faktyczne wspieranie biegunów wzrostu i dalszą polaryzację rozwoju regionalnego. Stanowi to zaprzeczenie tradycyjnego paradygmatu, ale z uwagi na obecne problemy gospodarcze jest pozytywnie odbierane.

Komisarz UE ds. polityki regionalnej J. Hahn wskazał w 2014 r. jakość życia i szybki wzrost jako jej istotę, jednocześnie akcentując zasadę wspierania słabszych regionów: „Polityka regionalna jest strategią inwestycyjną obejmującą wszystkie regiony i miasta europejskie, której celem jest zwiększenie ich wzrostu gospodarczego oraz podniesienie jakości życia mieszkańców. Jest również wyrazem solidarności, polegającym na koncentracji wsparcia na rzecz słabiej rozwiniętych regionów” [*Zrozumieć politykę...* 2014, s. 1]. Należy przy tym zaznaczyć, że ta koncentracja dotyczy kwot, a nie zadań o charakterze wyrównawczym, zaś określenie „polityka regionalna” pojawia się obecnie rzadko w mediach, nie tylko ze względu na dominację innych problemów, ale także z powodów semantycznych. Określenie to zostało wyparte przez szersze określenie „polityka spójności” (polityka regionalna jest jej częścią), co znacznie ułatwiło skierowanie uwagi opinii publicznej, polityków oraz gremiów decyzyjnych na elementy społeczne i ekologiczne.

5. Aspekt wyrównawczy w sprawozdaniach na temat spójności

Jak uprzednio zauważono, panuje opinia, że dysproporcje rozwoju regionalnego w UE maleją, a polityka regionalna jest skuteczna. Sprzyja temu urzędowy optymizm raportów kohezyjnych. Warto dokonać analizy ich zawartości z okresu minionych 20 lat. Wystąpiły w tym okresie 3 rodzaje raportów (słowo „sprawozdanie” jest synonimem słowa „raport”): raporty okresowe o sytuacji gospodarczej i rozwoju regionalnym (do 1999 r.); obszernie sprawozdania na temat spójności (od 1996 r.) oraz występujące w okresach pośrednich (od 2002 r.) krótsze raporty z postępów w dziedzinie spójności. Dokładne dane na temat tych sprawozdań zawiera tabela 1.

Tabela 1. Zestawienie sprawozdań na temat spójności publikowanych w latach 1994–2014

Data publikacji	Elementy tytułu					Liczba stron	Badanie zróżnicowań		
	A	B	C	Rodzaje spójności	Podtytuł		W	Z	Okres badań
	Numer raportu								
1994	5			E S	Konkurencyjność i spójność, trendy w regionach	206	T		1980–1991
1996		1		E S	–	159	T	X	1983–1993
3.02.1999	6			E S	–	242	T	X	1986–1996
31.01.2001		2		E S	Jedność, solidarność, zróżnicowanie na rzecz Europy, jej ludności i terytorium	231	T	X	1988–1998
01.2002			1	–		(65)	T	X	1989–1999
01.2003			2	E S		(83)		X	1990–2000
02.2004		3		E S	Nowe partnerstwo dla spójności – konwergencja, konkurencyjność, współpraca	248			
17.05.2005			3	–	W kierunku nowego partnerstwa na rzecz wzrostu zatrudnienia i spójności	(56)		(X)	1995, 2002
12.06.2006			4	–	Strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia a reforma europejskiej polityki spójności	(37)			
30.05.2007		4		E S	Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie	222			
18.06.2008			5	E S		(40)	(X)		2000–2005

Data publikacji	Elementy tytułu					Liczba stron	Badanie zróżnicowań		
	A	B	C	Rodzaje spójności	Podtytuł		W	Z	Okres badań
	Numer raportu								
25.06.2009			6	E S	Regiony kreatywne i innowacyjne	(39)			
9.11.2010		5		E S T	Inwestowanie w przyszłość Europy	298			
24.11.2011			7	E S T	Regionalny i miejski wymiar strategii Europa 2020	(78)			
26.06.2013			8	E S T	Regionalny i miejski wymiar kryzysu	(91)	(T)		2000–2011
27.07.2014		6		E S T	Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	332	T		2000–2011

Objaśnienia: 2–4 kolumna – rodzaje sprawozdań: A – raporty okresowe o sytuacji gospodarczej i rozwoju regionalnym, B – sprawozdania na temat spójności, C – okresowe sprawozdania z postępów w dziedzinie spójności; 5 kolumna – rodzaje spójności: E – ekonomiczna, S – społeczna, T – terytorialna; 7 kolumna – liczba stron wraz z przedmową, a dla raportów z postępów – suma stron wszystkich części i aneksów, w tym broszur dublujących tekst zasadniczy (raporty 7 i 8); 8 kolumna – wykres (jak na rys. 1): T – umieszczony w tekście, X – umieszczony w aneksie, () – tylko krzywa dla regionów; 9 kolumna – zestawienie tabelaryczne wskaźników zróżnicowań regionalnych poszczególnych państw: X – umieszczone w aneksie, (X) – diagram w aneksie; 10 kolumna – okres badań ujęty w wykresie, tabeli. Sprawozdania na temat spójności (B) oznaczono pogrubioną czcionką.

Źródło: opracowanie własne na podstawie 16 sprawozdań.

Analiza treści sprawozdań wskazuje na tylko niewielką ich standaryzację. Poszczególne raporty zdecydowanie różnią się objętością, układem i proporcjami treści poświęconych różnym zagadnieniom. Motyw spójności – zwykle podkreślany w podtytułach opracowań – ulega istotnej ewolucji, stosownie do przyjmowania strategii dekadowych, nowych ram finansowych oraz zmian sytuacji gospodarczej UE. Największe zmiany dotyczą okresowych raportów z postępów, które czasami mają postać bardzo krótkich tekstów (najkrótszy – 12 stron) uzupełnionych aneksami tabelarycznymi i wykresami oraz broszurami powielającymi tekst zasadniczy raportów. Od czasu wejścia w życie Traktatu lizbońskiego (1 grudnia 2009 r.) w tytule wszystkich raportów eksponuje się także spójność terytorialną. Największą rangę mają obszerne raporty na temat spójności (B).

Komentarze odnoszące się do skali zróżnicowań mają charakter marginalny i na ogół są to werbalne oceny procesu zmniejszania zróżnicowań w skali całej UE. Zwykle towarzyszą im mapy z dynamiką zmian PKB w regionach NUTS 2, rejestrujące największy postęp w słabiej rozwiniętych krajach. Z czasem zaniknęły

materiały faktograficzne, eksponujące wyniki badań w krajach UE. Na podstawie analizy raportów dotyczących spójności można wysunąć następujące wnioski szczegółowe:

1) analogiczne wykresy jak rys. 1, ukazujące zmiany zróżnicowań regionalnych w całej UE na tle zmian w państwach członkowskich, były publikowane do 2002 r. (dopiero w 2014 r. powrócono do formy wykresu), ale nie oznacza to, że załączono komentarz odnoszący się do różnic w kształtowaniu się obu krzywych; w 2008 i w 2013 r. wykresy zawierały tylko krzywą odnoszącą się do zróżnicowań regionalnych UE, legitymizując urzędowy optymizm dotyczący zmniejszających się dysproporcji;

2) szczegółowe wyniki badań zmian w skali państw były publikowane do 2003 r., a w formie diagramu dodatkowo w 2005 r.; umieszczano je w aneksie, a w tekście zasadniczym raportów zwykle nie było do nich żadnych odniesień; samodzielną analizę wyników raportów z lat 1999–2003 utrudniał fakt przerwania szeregow czasowych w wyniku zmian klasyfikacji NUTS;

3) w żadnym z raportów nie sformułowano wniosków dotyczących liczby krajów rejestrujących konwergencję oraz dywergencję regionalną; bardzo rzadko pojawiały się wnioski szczegółowe, niekiedy miały one wręcz mylący charakter, np.:

– „ogólnie rzecz biorąc, dysproporcje zmniejszają się począwszy od 1995 r. Tendencja ta była wyraźniejsza z punktu widzenia krajów niż regionów, gdyż w niektórych krajach członkowskich dysproporcje regionalne powiększyły się” [*Trzecie sprawozdanie...* 2005, s. 6] – w rzeczywistości zamieszczony w aneksie diagram ukazywał dywergencję w 13 krajach, a konwergencję jedynie w 3;

– „w okresie od 2000 r. do 2011 r. w wielu przypadkach doszło do istotnego pogłębienia się dysproporcji w obrębie jednego państwa, stało się tak przede wszystkim w Bułgarii i w Rumunii [...]. Upływ 11 lat przyniósł także pogłębienie się dysproporcji regionalnych w Grecji i Zjednoczonym Królestwie” [*Szósty raport...* 2014, s. 5] – wskazano tylko 4 kraje, podczas gdy było ich aż 15, a skala zmian w Grecji sytuowała ten kraj nie na 3.–4., lecz na 8. miejscu.

6. Uwagi o sposobie rozdziału środków w ramach polityki spójności

Kolejnymi elementami wpływającymi na błędny odbiór unijnej polityki spójności są sposób i zasady rozdziału środków dla regionów. Z uwagami na funkcjonujące od 1989 r. kryterium kwalifikowania do uzyskania wsparcia przez regiony najuboższe 75% średniej unijnej wartości PKB *per capita* w regionach (nazywanych do 2006 r. „niedorozwiniętymi” lub „pozostającymi w tyle”, potem regionami konwergencji, a od 2014 r. regionami słabiej rozwiniętymi) znamy kwoty pomocy

regionalnej dla państw, w których te regiony się znajdują. Ta konstatacja jest szczególnie ważna, gdyż nie istnieje automatyzm przydziału środków dla regionów słabiej rozwiniętych. Kraje same opracowują zasady wykorzystania tej pomocy, analizując potrzeby i uwarunkowania regionów (w tym ich zdolność absorpcyjną) oraz uwzględniając unijne strategiczne wytyczne dotyczące spójności i wytyczne w sprawie pomocy regionalnej, a także resztę pakietu legislacyjnego związanego z daną perspektywą finansową. W ten sposób powstało 27 narodowych strategicznych ram odniesienia (NSRO 2007–2013), a obecnie także umowy partnerstwa, które wraz z programami operacyjnymi podlegają akceptacji Komisji Europejskiej. Takie demokratyczne zasady z jednej strony pozwalają na autonomię władz krajowych i uwzględnienie specyfiki różnych gospodarek, ale z drugiej strony wywołują dążenie do skodyfikowania przez instytucje unijne najdrobniejszych aspektów wykorzystania przydzielonych środków. Pakiet rozporządzeń przyjętych w grudniu 2013 r. w związku z nową perspektywą finansową 2014–2020 liczy ponad 1000 stron i jest 4-krotnie obszerniejszy niż poprzedni, przyjęty w grudniu 2006 r. Zarówno rządy, jak i władze poszczególnych regionów, przygotowując programy operacyjne, koncentrują swoją uwagę na prawidłowym wypełnieniu wszystkich zasad często w sytuacji występowania wielokrotnej warunkowości. Konsekwencją technokratycznych rozwiązań są krajowe zaniechania dotyczące konwergencji regionalnej. Podstawą przydziału funduszy strukturalnych jest sytuacja w regionach, ale finalnie polskie województwa dysponowały w ramach regionalnych programów operacyjnych wartością 24,9% przydzielonych Polsce środków na okres 2007–2013 oraz 40,6% środków zarządzanych przez Polskę w okresie 2014–2020 (obliczenia własne). Dochodzi do tego wsparcie dla Polski Wschodniej (odpowiednio 3,4 i 2,7%) oraz komponent regionalny PO „Kapitał ludzki” (do 2013 r.).

Uwzględnienie powiązanej z rozdziałem środków mapy intensywności otrzymywanej przez inwestorów dozwolonej regionalnej pomocy publicznej pozwala oczekiwać, że nawet ograniczony mechanizm wyrównawczy doprowadzi nie tylko do szybszego rozwoju regionów słabiej rozwiniętych niż regionów lepiej rozwiniętych, ale przede wszystkim do przewagi tych pierwszych pod względem wartości pozyskiwanych środków na mieszkańca. Tak nie jest. Od początku transformacji, a zwłaszcza po 2000 r., najszybciej rozwijającym się w Polsce regionem jest najbogatsze Mazowsze, które dołączyło do kategorii regionów lepiej rozwiniętych w UE. W świetle danych GUS [„Rocznik...” 2015, s. 600] uzyskuje ono środki unijne na bezpośrednio realizowane projekty większe od średniej krajowej na mieszkańca (106,7%; 3. miejsce w kraju). Nie tylko rozdział środków nieprzypisanych regionalnie świadczy o faworyzacji lepiej rozwiniętych regionów, także efekty wtórnego podziału tych środków (m.in. efekt wyboru wykonawców w ramach prawa zamówień publicznych).

7. Zakończenie

Wraz z pojawieniem się programów dekadowych nastąpiła zmiana generalnych relacji między instytucjami unijnymi i krajami członkowskimi polegająca na odejściu od pasywnej polityki ekonomicznej, bazującej na normie prawnej na rzecz polityki aktywnej – dyskrecjonalnej, bazującej na swobodnym uznaniu, nieskrępowanym konkretnymi przepisami prawa. Strategia Europa 2020 wypełniła powstałą lukę, wpływając na wytyczne polityki spójności i nowe ramy finansowe oraz usztywniając strukturę wydatków w każdym kraju. Konsultacje nad założeniami strategii miały charakter formalny i potwierdziły, że unijny proces decyzyjny nie zawsze ma demokratyczny charakter. Tylko 1 z 11 celów tematycznych polityki spójności na lata 2014–2020 (inwestycje transportowe) ma charakter wyrównawczy. Nie ma więc takiego charakteru sposób podziału środków w NSRO i w umowach partnerskich. Nie istnieją też siły polityczne dążące do zmniejszania różnic wewnątrz państw. Rządy zabiegają o maksymalizację ogólnej wielkości otrzymanych środków znacznie bardziej niż o określoną ich strukturę. Struktura ta została w praktyce wyznaczona przez urzędników, głównie pochodzących z państw mających inne problemy niż nowe kraje członkowskie UE. Raportowaniu Komisji podlegają corocznie jedynie wskaźniki związane z kryteriami konwergencji Unii Gospodarczej i Walutowej oraz realizacją celów strategii Europa 2020 (semestr europejski), jednak zgodnie z zasadą *name and shame* różnice regionalne nie podlegają ocenie. Obecnie za wypełnienie traktatowych celów polityki regionalnej uznaje się malejące dysproporcje regionalne w skali całej UE przy rosnącej polaryzacji rozwojowej w większości państw. Malejące dysproporcje regionalne w skali Unii są jednak skutkiem bardzo szybkiego rozwoju nowych państw unijnych jako całości. Można uznać, że rezygnacja UE z działań na rzecz zmniejszenia dysproporcji w krajach członkowskich ma charakter trwały.

Literatura

- Barcz J. [2008], *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Cohesion Policy: Strategic Report 2010 on the Implementation of the Programmes 2007–2013* [2010], SEC(2010)360, European Commission, Brussels.
- Cohesion Policy: Strategic Report 2013 on Programme Implementation 2007–2013* [2013], SEC(2013)129, European Commission, Brussels.
- Eurostat Regional Yearbook* [2012], Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat Regional Yearbook* [2013], Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- Eurostat Regional Yearbook* [2014], Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Kuciński K. [1990], *Podstawy teorii regionu ekonomicznego*, PWN, Warszawa.
- Leonard D. [1998], *Przewodnik po Unii Europejskiej*, Studio EMKA, Warszawa.
- Pietrzyk I. [2000], *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Polityka gospodarcza* [2006], red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- „Rocznik Statystyczny Województw” [2015], GUS, Warszawa.
- Spójność w rozwoju regionalnym w Polsce obecnie i w przyszłości* [2011], red. M. Klamut, E. Szostak, Prace Naukowe, nr 143, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach* [2014], Komisja Europejska, Urząd Publikacji UE, Luksemburg.
- Trzecie sprawozdanie okresowe na temat spójności. W kierunku nowego partnerstwa na rzecz wzrostu, zatrudnienia i spójności* [2005], SEC(2005)632, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela.
- Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu* [2014], red. E. Pancer-Cybulska, E. Szostak, Prace Naukowe, nr 380, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – polityka regionalna* [2014], Komisja Europejska, Bruksela.

Marginalising the Goal of Rebalancing Regional Policy in the European Union

(Abstract)

The aim of the presentation is to prove that the European Union has, in its regional policy, given up its traditional compensatory paradigm on the level of particular countries. Even on the level of the whole Union, the aim of balancing regional development is today less important than it was. The basic research method used for the paper was critical analysis of EU documents: legal acts, action plans and reports that paint a misleading picture of the facts. Conclusions from the research identify reasons that, since 2000, an increase in regional disparities has occurred in the vast majority of EU countries. The main reason for changes in the specific priorities for regional policy and its financing is the primacy of strategic macroeconomic objectives. Changes in the EU's approach to regional problems are attributable to a lesser extent to legal matters, and to a greater extent from changes in the economic environment, political situation in a growing EU, changes in society's awareness, and the dominance of ten-year programmes in the decision-making process.

Keywords: regional policy, European Union, cohesion, divergence, convergence.