

Marianna GRETA, Ewa TOMCZAK-WOŹNIAK¹

PROBLEM SPÓJNOŚCI W NOWEJ POLITYCE REGIONALNEJ UE NA LATA 2014-2020

Streszczenie

Opracowanie zostało poświęcone analizie rodzajów spójności oraz polityce regionalnej w kontekście osiągnięcia spójności regionów UE. Z jednej strony zwrócono uwagę na spójność terytorialną, która łączy w sobie spójność gospodarczą i społeczną, zaś z drugiej przedstawiono politykę regionalną spójności UE, realizującą wyzwania Strategii „Europa 2020”, które to sprowadzają się do trzech wymiarów, w ramach których są realizowane poszczególne rodzaje spójności: wzrost inteligentny – spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; wzrost zrównoważony – spójność gospodarcza i terytorialna; wzrost integracji społecznej – spójność społeczna.

Słowa kluczowe: spójność gospodarcza, spójność społeczna, spójność terytorialna, polityka regionalna

PROBLEM OF COHESION IN NEW EU REGIONAL POLICY 2014-2020

Summary

The study investigates regional policy and particular types of cohesion in the context of pursuit of regional cohesion. On the one hand, attention is paid to the territorial cohesion, which encompasses economic and social cohesion. On the other hand, the author discusses EU regional cohesion policy, fulfilling the challenges of the Strategy Europe 2020. These can be summarized as three dimensions in which the individual kinds of cohesion are implemented: intelligent growth – social and territorial economic cohesion; sustainable growth – economic and territorial cohesion; strengthening of social integration – social cohesion.

Key words: economic cohesion, social cohesion, territorial cohesion, regional policy

1. Wstęp

Dysproporcje regionalne zawsze towarzyszyły procesom rozwojowym zarówno w skali kraju (wymiar jednostkowy), jak i ugrupowań integracyjnych (wymiar całościowy). Są one szczególnie niebezpieczne w wymiarze całościowym (międzynarodowym), bowiem do ich źródeł zalicza się współoddziaływanie wielu uwarunkowań, m.in.: roz-

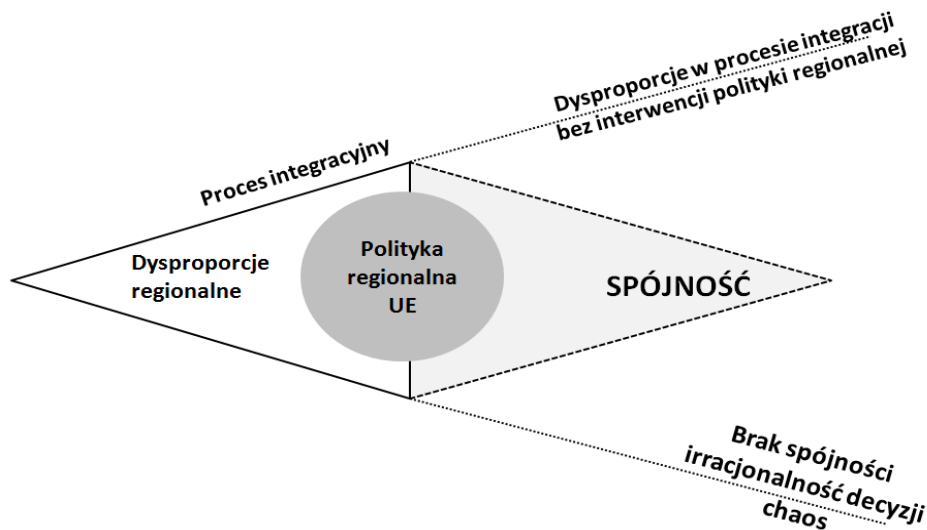
¹ dr hab. Marianna Greta, prof. PŁ – Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Łódzka; e-mail: marianna.greta@p.lodz.pl; dr Ewa Tomczak-Woźniak – Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Łódzka; e-mail: ewa.tomczak@p.lodz.pl.

wojowych, ekonomicznych, socjologicznych, etnicznych, kulturowych czy też wyznaniowych. Ponadto, procesy rozwojowe w regionach mogą zachodzić asymetrycznie, co jest zjawiskiem wysoce niepożądanym. Jego bezpośrednią konsekwencją może być tworzenie się nowych lub także pogłębianie się istniejących już różnic w rozwoju gospodarczym regionów. Ponieważ zjawisko to jest sprzeczne z podstawowymi zasadami integracji europejskiej, można oczekiwać, iż w toku procesu integracyjnego będą podejmowane działania zapobiegawcze.

Występujące równolegle w Unii Europejskiej (UE) dysproporcje krajowe i całościowe wymuszają skutecznie realizowaną politykę regionalną. Dzięki niej, w krajach członkowskich jest osiągana, szeroko rozumiana, spójność (co przedstawia rysunek 1.). Najczęściej spotykana w literaturze przedmiotu klasyfikacja zjawiska spójności wskazuje trójstopniowość tegoż terminu. W odniesieniu do konkretnego obszaru można mówić o jego spójności: gospodarczej, społecznej bądź terytorialnej [Barry, Begg, 2003, s. 782].

Jak widać na rysunku 1., w przypadku niestosowania mechanizmów interwencji regionalnej dysproporcje pogłębiałyby się. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, iż proces integracyjny może prowadzić do osiągnięcia, szeroko rozumianej, spójności jedynie w sytuacji silnego wsparcia polityki regionalnej interwencjonizmem.

RYSUNEK 1.
Schemat procesu integracji w kontekście osiągnięcia spójności



Źródło: opracowanie własne.

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie, iż najskuteczniejszy sposób na zbliżenie się do stanu, szeroko rozumianej, spójności stanowi polityka regionalna, która to w nowej perspektywie finansowej UE jest szczególnie ukierunkowana właśnie na osiągnięcie spójności obszaru państw członkowskich. Tytuł opracowania sugeruje jego dwie części. Pierwsza z nich obejmuje: przedstawienie istoty, mierników oraz misji spójności, zaś druga dotyczy założeń „nowej” polityki regionalnej na lata 2014-2020, służącej osiaganiu spójności na „starym” kontynencie.

2. Spójność – pojęcie, rodzaje i mierniki

Konieczność realizacji działań dążących do osiągnięcia spójności to konsekwencja dysproporcji, inaczej zróżnicowania regionalnego, które kraje członkowskie wnoszą do ugrupowania. Objawia się ona w różnych obszarach. Do niedawna analizie podlegał głównie problem spójności gospodarczej, rzadziej społecznej. Natomiast kwestie spójności terytorialnej były zazwyczaj pomijane, choć paradoksalnie jest ona konsekwencją dwóch pierwszych. Zatem znaczenie pojęcia spójności ewoluowało od aspektu czysto ekonomiczno-społecznego do podejścia horyzontalnego, uwzględniającego kwestie terytorialne.

Stosunkowo bogata literatura przedmiotu prezentuje wiele analiz naukowych i spostrzeżeń, definiując tym samym w różnorodny sposób termin spójności. Tabele: 1. i 2. obrazują wybrane definicje spójności w odniesieniu do jej trójwymiarowego rozumienia. Uwzględnione trzy płaszczyzny obejmują: spójność ekonomiczną, spójność społeczną i spójność terytorialną. Uzasadnieniem tego jest występowanie trzech grup wskaźników spójności koncentrujących się na opisie: nierówności gospodarczych, dysproporcji społecznych oraz warunków geograficznych [Weise, Bachtler, Dawnes, McMaster, Toepel, 2001, s. 18-21].

Pojęcie spójności ekonomicznej jest wykorzystywane do wykazania nierówności gospodarczych pomiędzy regionami lub krajami. Badanie spójności społecznej regionów koncentruje się na: zjawiskach zachodzących na rynku pracy, technicznych możliwościach prowadzenia działalności gospodarczej i warunkach życia mieszkańców. Tymczasem analiza spójności terytorialnej pozwala ustalić pozycję regionu na tle innych obszarów, biorąc za podstawę relatywne znaczenie gospodarcze każdego z nich dla funkcjonowania terytorium jako całości. Jednak należy pamiętać, iż osiaganie spójności nie jest celem samym w sobie, lecz czynnikiem decydującym o sukcesie gospodarczym.

TABELA 1.

Trójstopniowość pojęcia spójności w świetle wybranych definicji

Spójność ekonomiczna	Spójność społeczna	Spójność terytorialna
<ol style="list-style-type: none"> 1. Wszystkie regiony powinny zostać włączone w sposób zrównoważony w strukturę ekonomiczną, o czym powinien decydować głównie stopień ich konkurencyjności [Molle, 2005, s. 4]. 2. Porównanie poziomu ogólnej aktywności gospodarczej w poszczególnych regionach, wchodzących w skład kraju lub grupy krajów, w szczególności obszarów tworzących blok integracyjny [Jasiński, 2005, s. 11]. 3. To stopień zbliżenia do siebie poszczególnych regionów w świetle podstawowych mierników makroekonomicznych, które wyrażają bieżący, relatywny poziom powstających w nich produktów [Borowiec, Wilk, 2005, s. 411]. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. To termin odnoszący się do zjawiska nierówności społecznych między wyodrębnionymi obszarami pewnej przestrzeni gospodarczej albo też do zrównoważonego udziału poszczególnych grup ludności w życiu społecznym [Molle, 2005, s. 5]. 2. To zdolność społeczeństwa do zapewnienia dobrobytu wszystkim swoim członkom, przy jednoczesnym minimalizowaniu wewnętrznego zróżnicowania oraz unikaniu zjawiska polaryzacji [Battaini-Dragoni, Domini, 2003, s. 6]. 3. To zmniejszenie różnic w dostępie jednostek do rynku pracy oraz redukcja ubóstwa, lecz również pojęcie to jest wykorzystywane w kontekście nierówności między grupami społecznymi oraz zjawiska wykluczenia społecznego [Keck, Krause, 2006, s. 3]. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. To przekonanie, że ludzie nie powinni być w niekorzystnym położeniu tylko ze względu na zamieszkiwanie lub pracę na danym terytorium [Molle, 2005, s. 5]. 2. To koncepcja rozszerzająca i wzmacniająca znaczenie spójności ekonomicznej i społecznej. To wspieranie zrównoważonego rozwoju poprzez niwelowanie istniejących różnicowań oraz przeciwdziałanie powstawaniu nierówności regionalnych [Raport Komisji Europejskiej..., 2004, s. 27]. 3. To zapobieganie różnicom między obszarami silniejszymi i słabszymi oraz wspieranie lokalizacji działalności gospodarczej, która zapewni rozwój zrównoważony [Pierzchalska, 2004, s. 19].

Źródło: opracowanie własne.

W literaturze nie podważa się wyróżnionych w tabeli mierników spójności, jednakże nadal nie ma zgodności w kwestii rangi poszczególnych wskaźników. Z jednej strony, naukowcy jako priorytetowe wskazują mierniki zatrudnienia, bezrobocia i PKB, podkreślając tym samym znaczenie standardowych, tradycyjnych i niezawodnych wskaźników. Jednak w innych opracowaniach można spotkać próby uwypuklenia znaczenia bardziej „nowoczesnych” wskaźników, takich jak: marginalizacja, migracje czy produktywność.

TABELA 2.

Mierniki poszczególnych rodzajów spójności

Spójność ekonomiczna	Spójność społeczna	Spójność terytorialna
<ul style="list-style-type: none"> – PKB wyrażony parytetem siły nabywczej, – agregaty ekonomiczne stanowiące odmiany PKB [Borowiec, Wilk, 2005, s. 411], – wskaźnik relacji PNB na mieszkańca 10 najbogatszych regionów do PNB na mieszkańca 10 najsłabszych regionów [Głębicka, Grewiński, 2005, s. 50], – wskaźnik wydajności [Molle, 2005, s. 4], – produktywność czynników wytwórczych, – zasoby kapitałowe [Pierchalska, 2004, s. 19], – współczynnik koncentracji udziałowej, – współczynnik Herfindahla, – współczynnik zgodności rozkładów [Jasiński, 2005, s. 21-24]. 	<ul style="list-style-type: none"> – różnica wskaźników zatrudnienia i bezrobocia oraz podziału dochodu [Witkowska, 2005, s. 3], – stopa bezrobocia długookresowego, – sytuacja na rynku pracy, – wskaźnik ubóstwa, – poziom marginalizacji społecznej [Pierchalska, 2004, s. 18], – mierniki nierówności dochodowych [Ardy, Begg, Schelkle, Torres, 2002, s. 300-314], – udział w populacji osób w wieku 18-59 lat, – dzieci (0-17), które żyją w gospodarstwie domowym, gdzie żadna osoba nie pracuje, – odsetek populacji w wieku 18-24 z najniższym wykształceniem, – odchylenie w regionalnej stopie zatrudnienia, – udział osób o dochodzie poniżej granicy ubóstwa po uwzględnieniu transferów socjalnych [Battaini-Dragoni, Dominioni, 2003, s. 16]. 	<ul style="list-style-type: none"> – wskaźnik dostępności – pokazujący, jaki czas jest potrzebny do dotarcia z jednego regionu do innych, ważnych z perspektywy gospodarczej regionów [Grewiński, 2004, s. 60], – również wskaźniki opisywane w ramach spójności ekonomicznej i społecznej, ale odnoszone do klasyfikacji regionów według ich położenia [<i>Raport Komisji Europejskiej...</i>, 2004, s. 77].

Źródło: opracowanie własne.

3. Polityka regionalna na lata 2014-2020 – założenia w kontekście Strategii „Europa 2020”

Istotę spójności stanowi konieczność niwelowania nierówności między regionami. Proces ten w krajach Unii Europejskiej jest stymulowany za pomocą różnych instrumentów, z których najbardziej precyzyjna jest polityka regionalna. Geneza tegoż narzędzia osiągania spójności sięga dat powstawania Wspólnot Europejskich. Jednakże okres jej

szczególnie dynamicznego rozwoju rozpoczął się wraz z przyjęciem postanowień Traktatu z Maastricht z racji realizacji procesu pogłębiania integracji w ramach unii gospodarczej i walutowej. Od tego momentu realizowano ją przy pomocy różnorodnych instrumentów: finansowych, organizacyjnych i prawnych. Co więcej, przybrała ona wówczas jednolity charakter precyzyjnego ukierunkowania na cele, które odpowiadały „czułym punktom” poszczególnych obszarów. Tabela 3. zawiera porównanie celów bieżących i przyjętych zgodnie z nową perspektywą.

TABELA 3.**Struktura polityki spójności w perspektywie na lata 2007-2013 oraz 2014-2020**

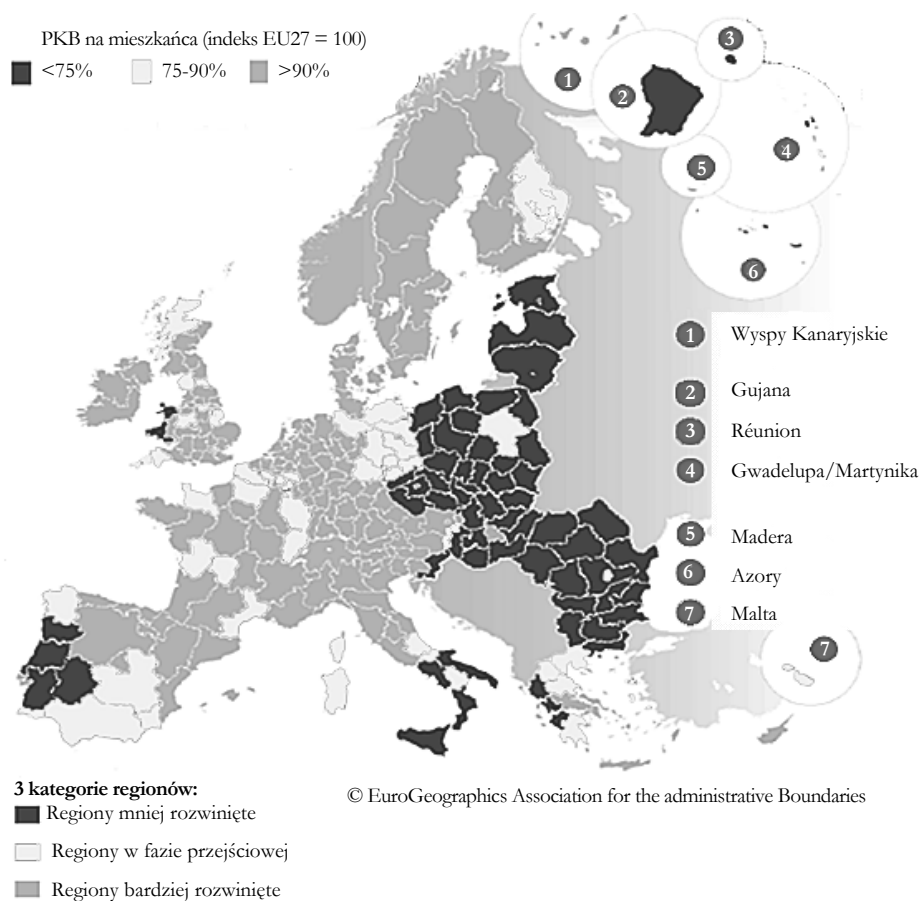
2007-2013		2014-2020		
Cele	Fundusze	Cele	Kategorie regionów	Fundusze
Konwergencja	EFRR EFS Fundusz spójności	Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia	Regiony mniej rozwinięte	EFRR EFS Fundusz spójności
Konwergencja – faza <i>phasing out</i>			Regiony w fazie przejściowej	
Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie – faza <i>phasing in</i>			Regiony bardziej rozwinięte	EFRR EFS Fundusz spójności
Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	EFRR EFS	Europejska Współpraca Terytorialna	Regiony przygraniczne	EFRR
Europejska Współpraca Terytorialna	EFRR			

Źródło: [Polityka spójności 2014 -2020..., 2011, s. 14].

Instrumenty finansowe polityki regionalnej są niezmiennie, również nie zmieniają się jej cele nadrzędne, czyli niwelowanie dysproporcji międzyregionalnych. Jednakże z biegiem lat konwergencja nabrała na sile. Nastąpiły bowiem dodefiniowanie, sprecyzowanie czy też „personalizacja” regionów przez uwzględnienie kompatybilności celów z potrzebami regionów oraz profesjonalne i dojrzałe podejście do ich formułowania. Taką swoistą „personalizację” konwergencji na lata 2014-2020 przedstawia mapa 1.

MAPA 1.

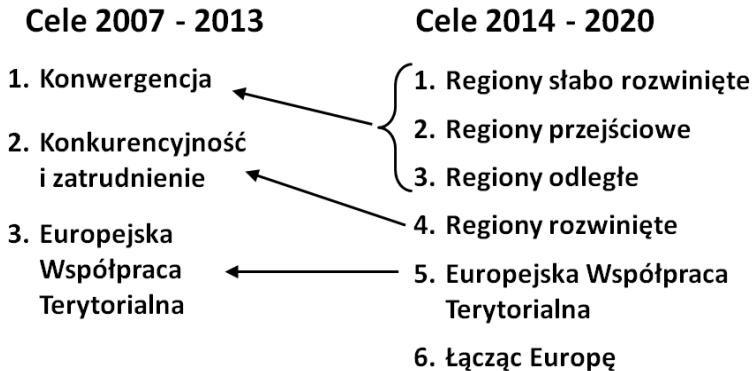
Personalizacja regionów UE w nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020



Źródło: dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.ec.europa.eu/regional_policy/index_pl.cfm; wątek follow@EU_Regional w serwisie Twitter, data wejścia: 10.04.2013].

Rysunek 2., który stanowi uzupełnienie informacji na temat precyzyjnego ukierunkowania instrumentów finansowych „nowej” polityki regionalnej, obrazuje zwiększenie kompatybilności celów z potrzebami regionów przez ich „personalizację” w ramach konwergencji perspektywy na lata 2014-2020.

Jak widać na rysunku 2., w nowej perspektywie finansowej są kontynuowane działania realizujące cele przyjęte już na lata 2007-2013. Jednakże, dzięki dokonanej kategoryzacji regionów, pomoc finansowa będzie znacznie lepiej dopasowana do zapotrzebowania poszczególnych regionów, wynikającego z ich zróżnicowanego poziomu rozwoju.

RYSUNEK 2.**Schemat ukierunkowania celów polityki regionalnej wedle „personalizacji”
konwergencji na lata 2014-2020**

Źródło: opracowanie własne.

Nowym elementem przyszłej polityki regionalnej UE jest działanie łączące Europę, które akcentuje problem spójności w kontekście międzyregionalnym. Uzupełnia ono i spina niczym klamra realizację instrumentów krajowych. Za sprawą koordynacji wsparcia regionów europejskich w skali międzynarodowej uwypukla również kompleksowe ujęcie i realizację spójności. Staje się tym samym środkiem realizacji założeń Strategii „Europa 2020” pogrupowanych w trzy kategorie tzw. 3W: wzrost inteligentny, wzrost zrównoważony, wzrost integracji społecznej.

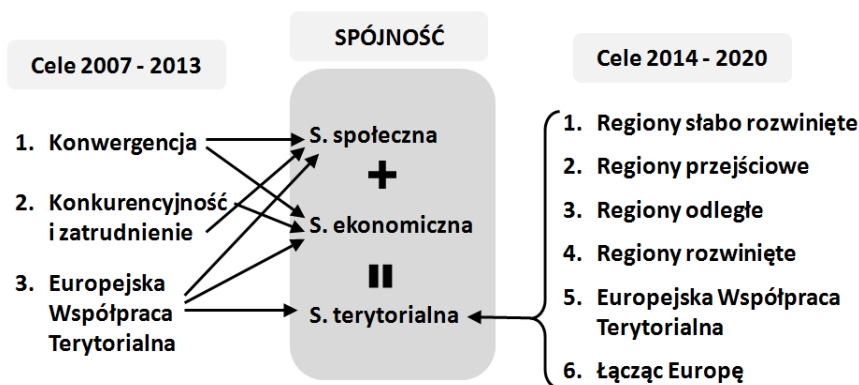
4. Podsumowanie

Wpływ wspólnej polityki regionalnej UE na proces osiągania spójności polega na dokładnym dopasowaniu jej celów do osiągania poszczególnych rodzajów spójności (ekonomicznej, społecznej i terytorialnej). Przy czym, świadomość konieczności kohezji regionów Unii Europejskiej w ostatnich latach, będąca następstwem pogłębiających się różnic rozwojowych między obszarami „starych i nowych” krajów członkowskich, nabiera na sile. Stąd też w przyszłej perspektywie finansowej ukierunkowanie działań pomocowych polityki regionalnej musiało zostać doprecyzowane i skonkretyzowane.

Jednocześnie w nowym świetle pojawiło się zjawisko spójności terytorialnej, które odgrywa coraz większą rolę w procesie kohezji regionów UE, bowiem z analizy struktury przyjętych celów nowej perspektywy można wysnuć wnioski, iż obecnie spójność ta obejmuje dwie pozostałe. W unijnej rzeczywistości osiągnięcie zarówno ekonomicznej, jak i społecznej spójności nie będzie miało odpowiednich efektów, jeśli nie zostanie uzupełnione aspektem terytorialnym, co stanowi podstawę założeń „nowej” polityki regionalnej w przyszłej perspektywie finansowej. Rysunek 3. zawiera graficzną prezentację powyższego.

RYSUNEK 3.

Osiąganie spójności a cele polityki regionalnej



Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując, można zauważyć, iż polityka regionalna na lata 2014-2020 przyczynia się do osiągnięcia, szeroko pojętej, spójności w dwojaki sposób. W bezpośrednim rozumowaniu dzięki realizacji przyjętych, dokładnie ukierunkowanych, celów, które jednocześnie odpowiadają poszczególnym rodzajom spójności. Pośrednio zaś w kontekście przyjmowania wyzwań i wypełniania założeń programu rozwojowego starego kontynentu, czyli „Strategii Europa 2020”, to właśnie polityka regionalna jest ich głównym realizatorem.

Zatem, skoro w cele polityki regionalnej jest wpisana spójność, która jednocześnie stanowi podstawę przyjętej strategii rozwoju UE realizowanej w ramach tejże polityki, to można pokusić się o stwierdzenie, iż jest ona najbardziej precyzyjnym, dopasowanym i dojrzałym instrumentem stymulującym proces osiągnięcia spójności. Co więcej, polityka regionalna jest instrumentem, którego konieczność stosowania wypływa z istoty i logiki procesu integracyjnego, bowiem obejmuje najskuteczniejszy sposób zapobiegania procesowi pogłębiania się dysproporcji regionalnych, który w procesie integracyjnym, pozbawionym interwencjonizmu, zazwyczaj bardzo nabiera na sile.

Literatura

- A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation, Third Report on Economic and Social Cohesion* 2004, European Commission, (COM/2004/1007), Brussels.
- Ardy B., Begg I., Schelke W., Torres F. 2002 *How will EMU Affect Cohesion?*, „Intereconomics”, No. 37(6), Hamburg.
- Barry F., Begg I. 2003 *EMU and Cohesion: Introduction*, „JCMS”, vol. 41, no. 5.
- Battaini-Dragoni G., Dominioni S. 2003 *The Council of Europe's Strategy for Social Cohesion*, University of Hongkong.
- Borowiec J., Wilk K. 2005 *Integracja Europejska*, Wrocław.

- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.ec.europa.eu/regional_policy/index_pl.cfm, data wejścia: 10.04.2013].
- Głąbicka K., Grewiński M. 2005 *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Grewiński M. 2004 *Działalność Unii Europejskiej na rzecz spójności społeczno-ekonomicznej*, [w:] *Spójność społeczno-ekonomiczna – implikacje regionalne*, K. Głąbicka (red.), Radom.
- Jasiński L. J. 2005 *Spójność ekonomiczna regionów Polski na tle krajów Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Keck W., Krause P. 2006 *How does EU Enlargement Affect Social Cohesion*, „Discussion Papers”, 601, Berlin.
- Molle W. 2005 *EU Cohesion Policies; Adequate Constitutional Foundations and Regulatory and Financial Constructions*, Need for Further Optimization, Milan European Economy Workshop, „Working Paper”, no. 2005/08.
- Pierchalska M. 2004 *Znaczenie spójności społeczno-gospodarczej dla rozwoju regionalnego*, [w:] *Spójność społeczno-ekonomiczna – implikacje regionalne*, K. Głąbicka (red.), Radom.
- Polityka spójności 2014 -2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia 2011*, Luksemburg.
- Weise Ch., Bachtler J., Dawnes R., McMaster I., Toepel K. 2001 *The Impact of EU Enlargement on Cohesion*, Berlin and Glasgow.
- Witkowska J. 2005 *Foreign Direct Investment and the Socio-Economic Cohesion of the European Union: Experiences of the New Member Countries*, „International Trade and Finance Association”, Paper 44.