



### **Małgorzata Dziembala**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Wydział Ekonomii  
Katedra Międzynarodowych Stosunków Ekonomicznych  
malgorzata.dziembala@ue.katowice.pl

## **WYZWANIA DLA POLITYKI SPÓJNOŚCI REALIZOWANEJ W POLSCE W PERSPEKTYWIE 2014-2020**

**Streszczenie:** Koncepcja polityki regionalnej podlega przemianom pod wpływem złożonych uwarunkowań, m.in. procesu globalizacji, rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych. Celem artykułu jest omówienie głównych zmian w europejskiej polityce spójności na lata 2014-2020 oraz przedstawienie rozwiązań dotyczących wdrażania tej polityki w Polsce w nowej perspektywie finansowania. W artykule przedstawiono nowy paradygmat polityki rozwoju regionalnego oraz omówiono najważniejsze założenia tej polityki w Polsce w nowej perspektywie finansowania. Kształt krajowej polityki regionalnej jest zdeterminowany rozwiązaniami przyjętymi w ramach europejskiej polityki spójności. Polityka regionalna realizowana po 2014 r. w Polsce będzie w większym stopniu uwzględniała potrzeby rozwojowe polskich regionów i wspierała wykorzystanie ich potencjału, również dzięki efektywnemu spożytkowaniu funduszy UE.

**Słowa kluczowe:** polityka spójności, polityka regionalna, rozwój regionalny, zintegrowane podejście, inteligentne specjalizacje regionalne.

### **Wprowadzenie**

Wiele złożonych uwarunkowań wpływa na rozwój regionalny. Obecnie są to m.in. procesy globalizacji, przemiany technologiczne [OECD, 2001, s. 148-150], kryzys gospodarczy 2008+, którego implikacje posiadają wymiar przestrzenny, oddziałują na sytuację społeczno-gospodarczą regionów posiadających zróżnicowaną zdolność dostosowania się do postępujących zmian [*Inwestycje...*, 2014, s. XV-XVI, s. 1-6; Borowiec, 2013, s. 33-46].

Stwarza to nowe wyzwania dla polityki regionalnej, rozpatrując jej cele, kierunki podejmowanych działań, instrumenty i podmioty odpowiedzialne za wdrażanie. Koncepcja polityki regionalnej podlega przeobrażeniom, również pod wpływem kompleksu zmieniających się uwarunkowań. Obecnie można mówić o ukształtowaniu się tzw. nowego paradygmatu, odchodzącego od dotychczas istniejącego wyrównawczego modelu polityki regionalnej, której zadaniem była redystrybucja środków finansowych na rzecz polityki wspierającej rozwój endogeniczny regionów, innowacji i kreującej trwałe podstawy do wzrostu jednostek terytorialnych [Camagni, Capello, 2015, s. 26].

Celem artykułu jest omówienie głównych zmian w europejskiej polityce spójności na lata 2014-2020 oraz przedstawienie rozwiązań dotyczących wdrażania tej polityki w Polsce w nowej perspektywie finansowania. Podjęto próbę weryfikacji hipotezy, iż polityka regionalna realizowana po 2014 r. w Polsce będzie w większym stopniu uwzględniała potrzeby rozwojowe polskich regionów i wspierała wykorzystanie ich potencjału, również dzięki efektywnemu spożyciu funduszy UE.

## **1. Współczesna polityka rozwoju regionalnego**

Polityka rozwoju regionalnego w krajach OECD podlegała ewolucji. Wraz ze zmianą uwarunkowań na przestrzeni kilkudziesięciu lat nastąpiła zmiana celów polityki regionalnej i ich zakresu, kierunków dokonywanych interwencji oraz podejścia do jej realizacji i podmiotów zaangażowanych we wdrażanie [OECD 2010, s. 11-12]. Jak wskazuje OECD, w świetle nowego paradygmatu, to niedostateczna konkurencyjność regionów, niewykorzystanie regionalnego potencjału jest głównym problemem, który należy rozwiązać w ramach interwencji polityki regionalnej. Obecnie polityka ta powinna koncentrować działania na promowaniu procesów wzrostu i regionalnej konkurencyjności, jak również na zapewnieniu równości w tym sensie, że ma być wspierany niewykorzystany potencjał rozwojowy regionów charakteryzujących się niższym poziomem rozwoju, bądź też będzie się dążyć do „odkrywania” tego potencjału (podejście proaktywne). Wspieranie wybranych czynników, które konkurencyjność regionalną determinują, staje się wiodącym celem polityki. W nowej polityce rozwoju regionalnego podkreśla się znaczenie programowania, jak i regionalnych programów, w ramach których wsparcie będzie przeznaczane nie tylko na rozwój infrastruktury, także niematerialnej, lecz również na rozwój potencjału endogenicznego – inwestycje będą dokonywane w lokalne aktywa i wiedzę, będzie promowana przedsiębiorczość, innowacje, edukacja, itd.

Zamiast podejścia sektorowego, proponuje się podejście zintegrowane – również poprzez promowanie zintegrowanych projektów rozwojowych. Podejmowane działania i interwencje kierowane są do wszystkich regionów, niezależnie od ich poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Zakłada się, iż regiony powinny rozwijać własne strategie rozwoju, bazując na własnych zasobach. Zamiast dotychczasowego podejścia, które nie respektowało zróżnicowanych potrzeb regionów (*one-size-fits-all approach*), proponuje się podejście uwzględniające odmienności poszczególnych terytoriów, tj. terytorialnie zorientowane (*place-based approach*). Oznacza to również, iż to do regionów funkcjonalnych powinny być kierowane interwencje polityki regionalnej. Istotnym filarem nowego podejścia jest właściwe zarządzanie (*governance*). W realizację nowej polityki regionalnej zaangażowane są różne podmioty – nie tylko szczebla rządowego, lecz również podmioty prywatne i organizacje pozarządowe, do czego przyczynił się postępujący proces decentralizacji [OECD 2010, s. 12-41; OECD 2011, s. 34; OECD 2001, s. 24-25].

## 2. Główne kierunki zmian w polityce spójności UE na lata 2014-2020

Jakie zatem, w świetle prowadzonych do tej pory rozważań, dokonały się przemiany w rozwiązaniach przyjętych w ramach europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020? Wspomnieć przy tym należy, iż polityka ta ma przyczyniać się do osiągnięcia spójności w UE, będącej celem wiodącym, zgodnie z zapisami traktatowymi. Jednakże jego interpretacja i praktyczne urzeczywistnianie ulega przeobrażeniom, także w związku z wdrażaniem Strategii Europa 2020. Obecnie „UE dąży do osiągnięcia podwójnego i zintegrowanego celu: ogólnie zrównoważonego rozwoju (gospodarczego, społecznego i środowiskowego) i mniejszych rozbieżności (pomiędzy krajami i regionami). Instrumenty polityki spójności mają służyć wszystkim tym celom” [Molle, 2015, s. 97].

Już w poprzednim okresie programowania 2007-2013 polityka spójności stała się narzędziem stymulującym inwestycje rozwojowe w ramach celu „konwergencja”, również poprzez przezwyciężanie barier ten wzrost ograniczających, a w ramach celu „regionalna konkurencyjność i zatrudnienie” jej znaczenie upatrywano w odblokowywaniu procesów rozwojowych [Molle, 2015, s. 108].

Obecnie polityka spójności koncentruje się na ograniczonej liczbie celów, bowiem wprowadzono dwa cele: inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz europejską współpracę terytorialną. Tak jak w poprzednim okresie programowania, wszystkie regiony UE zostały objęte pomocą finansową. Wskazano na określone pułapy współfinansowania inwestycji w regionach

w zależności od poziomu ich rozwoju. Polityka stała się polityką inwestycyjną, mającą w większym stopniu stymulować wzrost gospodarczy, realizującą strategiczne priorytety nowej Strategii Europa 2020 (rozwój inteligentny, zrównoważony i wspierający włączenie społeczne) i ściśle powiązaną z jej wdrażaniem. Wskazano na kluczowe dziedziny – formułując 11 celów tematycznych związanych z nową europejską strategią. Priorytetowymi obszarami wsparcia są: badania i innowacje, MŚP, ICT, gospodarka niskoemisyjna. Jednakże wielkość alokacji przypadającej na wskazywane obszary tematyczne będzie się różnicować w zależności od kategorii regionu. Państwa członkowskie koncentrują swoje działania na ograniczonej liczbie wyznaczonych celów, dostosowanych do własnych warunków [*Polityka spójności...*, s. 8-9; *Inwestycje...*, s. 235].

W perspektywie 2014-2020, w porównaniu do poprzedniego okresu programowania, nastąpił wzrost wielkości środków finansowych przeznaczonych w ramach polityki spójności na innowacje, ICT, MŚP i gospodarkę niskoemisyjną, również na zagadnienia związane z zatrudnieniem, kształceniem, szkoleniami, a zmniejszeniu uległa wielkość środków finansowych kierowanych na rozwój infrastruktury [*Inwestycje...*, s. 262].

W celu poprawy efektywności wydatkowania funduszy wprowadzono zasadę warunkowości, co oznacza konieczność wypełniania warunków wstępnych, aby pozyskać środki finansowe. Dotyczyć one mogą m.in. wprowadzenia i opracowania strategii inteligentnej specjalizacji (*Regional Innovation Strategies for Smart Specialization – RIS3*) czy strategii transportowych. Chodzi także o wypełnienie określonych warunków makroekonomicznych. Wspólna strategia dotycząca koordynacji wszystkich funduszy stanowi kolejne nowum w przyjętych rozwiązaniach. Opracowane ramy prawne mają poprawić skuteczność wydatkowania środków finansowych tej polityki. Podstawą do ich uruchomienia w danym państwie członkowskim było przygotowanie umowy partnerstwa określającej m.in. priorytety inwestycyjne do współfinansowania. Polityka ta będzie wdrażana poprzez odpowiednie programy operacyjne [*Inwestycje...*, s. 235-236; *Polityka spójności...*, s. 9]. W nowej polityce spójności większą uwagę poświęcono wymiarowi miejskiemu, także silnie akcentowana jest współpraca terytorialna, stanowiąc, jak już wspomniano, jeden z wiodących celów polityki spójności [*Polityka spójności...*, s. 9].

Wszystkie regiony przyczyniają się do osiągnięcia celów Strategii Europa 2020, jednakże ich wkład w osiągnięcie celów jest zróżnicowany, odzwierciedlony w opracowywanych strategiach inteligentnych specjalizacji, których wybór jest determinowany także potencjałem i zasobami regionów [Molle 2015, s. 108-109]. Inteligentna specjalizacja oznacza bowiem „proces dywersyfikacji poprzez

lokalną koncentrację zasobów i kompetencji w określonej liczbie nowych dziedzin, które stanowią możliwe ścieżki transformacji struktur produkcyjnych” [Forray, 2015, s. 1]. Przyjęte rozwiązania dotyczące wdrażania tej polityki mają na celu poprawę jej efektywności oraz skuteczności w nowym okresie programowania.

### **3. Wdrażanie europejskiej polityki spójności w Polsce w nowej perspektywie finansowania**

Realizacja polityki spójności w Polsce miała wpływ na poprawę dynamiki rozwoju, jak również na wiele sfer życia społeczno-gospodarczego. Było to możliwe dzięki znaczącym środkom finansowym przekazywanym w kolejnych perspektywach finansowania. W latach 2004-2006 alokacja dla Polski wyniosła 12,8 mld euro (ceny z 2004 r.), a w latach 2007-2013 stanowiła 59,5 mld euro (ceny z 2004 r.). W okresie tym możliwe stało się wykreowanie pierwszej generacji polityki rozwoju w Polsce, stworzenie potencjału umożliwiającego prowadzenie tej polityki, nie tylko na poziomie centralnym, lecz i regionalnym, wprowadzenie procedur wieloletniego programowania rozwoju regionalnego. Tym niemniej jednak poza niewątpliwie pozytywnymi efektami pojawiło się wiele problemów, wśród nich: duże rozproszenie kierunków interwencji, brak kompleksowości interwencji strukturalnej, dualność administracyjnego modelu polityki rozwoju w Polsce, wystąpiły słabości procedur finansowych, systemu monitoringu i ewaluacji [Szlachta, 2013, s. 221-227]. Podkreśla się także, iż środki unijne przyczyniły się przede wszystkim do poprawy warunków życia mieszkańców i wpłynęły na gospodarkę poprzez efekty popytowe, aniżeli spowodowały przemiany strukturalne w naszym kraju [Gorzelał, 2014; Misiąg i in., 2013].

Obecnie został wprowadzony nowy system zarządzania rozwojem kraju realizowany w oparciu o następujące dokumenty strategiczne: długookresowe i średniookresowe strategie rozwoju kraju, 9 zintegrowanych, ponadsektorowych strategii [*Programowanie...*, s. 7], przy których opracowaniu uwzględniono założenia nowego paradygmatu rozwoju. W *Strategii Rozwoju Kraju* zidentyfikowano obszary, na których mają zostać skoncentrowane fundusze wspierające politykę rozwoju i są to: konkurencyjna gospodarka, spójność społeczna i terytorialna oraz sprawne i efektywne państwo. Zwraca się także uwagę na potencjały regionów i ich wykorzystanie. Wkład funduszy UE we wspieraniu polityki rozwoju wciąż będzie znaczący, stanowiąc około ¼ całkowitych nakładów poniesionych do 2020 r. [*Strategia...*, 2012; www 1]. Natomiast to Krajowa Strategia rozwoju Regionalnego 2010-2020 (KSRR) i Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju stanowią strategiczne dokumenty dla krajowej polityki

regionalnej. W KSRR wskazano na następujące cele szczegółowe: „wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów, budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych, tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie” [*Krajowa...*, s. 5]. Działania będą kierowane także do wyznaczonych obszarów strategicznej interwencji, aby wykorzystać ich potencjały rozwojowe, którymi są: Polska Wschodnia, miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, miasta i ich dzielnice wymagające rewitalizacji, obszary wiejskie, które nie są włączone w procesy rozwojowe, obszary przygraniczne i obszary nadmorskie [*Krajowa...*, s. 45-49]. W latach 2010-2013 głównym źródłem finansowania KSRR będą środki UE oraz środki krajowe przeznaczone na współfinansowanie, natomiast po 2013 r. kwota przeznaczona na finansowanie KSRR wyniesie ok. 34 mld euro (średniorocznie), z tego 24 mld euro stanowić będą środki UE. Podkreśla się, że ok. 63% środków finansowych (zarówno krajowych, jak i UE) skierowanych zostanie na wspieranie celu 1. tej strategii dotyczącego promowania konkurencyjności regionów, a na realizację działań w obszarach problemowych wydatkowane będzie ok. 30% środków. Poziom współfinansowania programów i projektów będzie zróżnicowany, zależny od problemów społeczno-gospodarczych doświadczanych przez dane terytoria [*Krajowa...*, s. 192-197].

Podstawowym dokumentem dotyczącym realizacji polityki spójności w Polsce jest Umowa Partnerstwa, w której określono strategię dokonywanych interwencji nie tylko obejmującą politykę spójności, lecz i wspólną politykę rolną, wspólną politykę rybołówstwa [*Programowanie...*, 2014].

W latach 2014-2020 środki finansowe polityki spójności w Polsce będą wdrażane poprzez 6 krajowych programów operacyjnych (PO) i 16 regionalnych programów operacyjnych. Spośród tych programów największą alokację przeznaczono na PO Infrastruktura i Środowisko 27,4 mld euro [www 2]. Należy także wspomnieć o zintegrowanych inwestycjach terytorialnych dotyczących rozwoju obszarów miejskich.

Jednym z warunków *ex-ante*, stanowiącym o możliwości pozyskania funduszy, było przygotowanie strategicznych dokumentów wyznaczających inteligentne specjalizacje zarówno na poziomie krajowym, jak również i regionalnym. Zostały wyznaczone inteligentne specjalizacje na poziomie krajowym (wskazano na 19 takich specjalizacji), jak również na poziomie regionalnym [www 3].

## Podsumowanie

Resumując, dokonały się istotne przemiany w celach i kierunkach działań polityki regionalnej realizowanej zarówno w UE, jak i wdrażanej w Polsce w nowym okresie programowania 2014-2020. Opracowano nowoczesne dokumenty strategiczne, w których zostało odzwierciedlone współczesne podejście do polityki rozwoju. W Polsce polityka regionalna powinna stanowić rzeczywistą politykę rozwoju, wspierać nowoczesne czynniki decydujące o konkurencyjności regionów, jak również adresować działania do regionów o określonych potrzebach. Ważnym źródłem finansowania inwestycji w naszym kraju wciąż będą środki finansowe UE. Istotne jest, aby w tym nowym okresie nie tylko przyczyniały się do poprawy poziomu życia mieszkańców, lecz również do modernizacji gospodarki. Należy także zapewnić właściwą koordynację działań wspieranych w ramach krajowej polityki regionalnej i polityki spójności w Polsce [Kozak, 2011, s. 20-21]. Istotne jest bowiem, aby środki te przyczyniły się do przemian w regionach, do poprawy ich innowacyjności i konkurencyjności.

## Literatura

- Borowiec J. (2013), *Skutki kryzysu gospodarczego dla procesów konwergencji regionalnej w UE* [w:] E. Małuszyńska (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Perspektywa europejska*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Camagni R., Capello R. (2015), *Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis*, „Regional Science Policy & Practice”, Vol. 7, Issue 1, DOI: 10.1111/rsp3.12047.
- Foray D. (2015), *Smart Specialisation. Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, Routledge, London & New York.
- Gorzela G. (2014), *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3 (57).
- Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej* (2014), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- Kozak M.W. (2011), *Polityka spójności – wyzwania* [w:] E. Pancer-Cybulska, E. Szostak (red.), *Polityka spójności w okresie 2014-2020 a rozwój regionów Europy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M. (2013), *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarzą-

- dzania z siedzibą w Rzeszowie [http://monitoruj.podkarpackie.pl/Grafika/Menu%20boczne/Baza%20wiedzy/RAPORT\\_prof.%20W.%20Misi%C4%85g,%20J.%20Misi%C4%85g,%20M.%20Tomalak.pdf](http://monitoruj.podkarpackie.pl/Grafika/Menu%20boczne/Baza%20wiedzy/RAPORT_prof.%20W.%20Misi%C4%85g,%20J.%20Misi%C4%85g,%20M.%20Tomalak.pdf) (dostęp: 20.07.2015).
- Molle W. (2015), *Cohesion and Growth. The Theory and Practice of European Policy Making*, Routledge, London & New York.
- OECD *Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies* (2011). OECD, DOI: 10.1787/9789264120983-7-en.
- OECD *Territorial Outlook. Territorial Economy* (2001), OECD.
- Polityka spójności na lata 2014-2020* (2013) [w:] *Panorama inforegio*, nr 48.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa z dnia 21 maja 2014 r.*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (<http://www.parp.gov.pl/files/74/691/20598.pdf>).
- Regional Development Policies in OECD Countries* (2010), OECD.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020* (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa <http://www.fundusze.uj.edu.pl/documents/31275205/3ab2c864-e5fc-494b-8c23-0a1603852a81> (dostęp: 20.07.2015).
- Szlachta J. (2013), *Dylematy kształtowania polityki gospodarczej i społecznej* [w:] J. Staciewicz (red.), *Polityka gospodarcza w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” nr 93, Warszawa <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/struktura/IRG/publikacje/Documents/pim92.pdf> (dostęp: 30.07.2015).
- [www 1] <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/strategia-rozwoju-kraju/> (dostęp: 27.07.2015).
- [www 2] <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/fundusze-europejskie/dowiedz-sie-wiecej-o-funduszach-europejskich/> (dostęp: 27.07.2015).
- [www 3] <http://www.mg.gov.pl/node/23423> (dostęp: 27.07.2015).

#### CHALLENGES FOR COHESION POLICY IMPLEMENTED IN POLAND IN THE PERSPECTIVE 2014-2020

**Summary:** The concept of regional policy is subject to changes under complex conditions, including the process of globalization, development of information and communication technologies. The main aim of the article is to present the major changes in the European cohesion policy 2014-2020 and discuss solutions concerning its implementation in Poland in the new financial perspective. The article presents the new paradigm of regional development policy. It analyses the main assumptions of regional development policy in Poland in the new perspective of financing. The shape of the national regional policy is strongly determined by solutions adopted within the framework of the European cohesion policy. Regional policy implemented after 2014 in Poland will increasingly take into account the development needs of Polish regions and encourage the use of their potential, also thanks to the efficient use of EU funds.

**Keywords:** cohesion policy, regional policy, integrated approach, regional development, regional smart specialization.