

European Union funds in Poland: a decade of experience

Abstract

The purpose of this article is to summarise more than a decade of Polish participation in the use of European Union Funds. During this period, we have seen an acceleration of economic growth, increasing Polish exports (mainly to EU countries) and a significant inflow of foreign investments. The development, however, have proved to be uneven in nature. The more developed regions gained the most from participation in EU funding, which does not reflect the regional policy objectives. So far, the regional policy in Poland is largely (though not exclusively) focused on investment that could only modernise the Polish economy in a superficial way. Examples are infrastructure investments that only raise living conditions. The ability to use EU funds in strengthening the competitiveness and innovativeness of Polish economy is utilised to a small extent.

Key words: European Union funds, regional policy, public policy, regional development

Streszczenie

Celem artykułu jest podsumowanie ponad dekady uczestnictwa Polski w korzystaniu z Funduszy Unii Europejskiej. W tym okresie mieliśmy do czynienia z przyspieszeniem wzrostu gospodarczego, zwiększeniem polskiego eksportu (głównie do państw UE) oraz napływem znacznych inwestycji zagranicznych. Rozwój okazał się mieć jednak charakter nierównomierny. Na uczestnictwie w funduszach unijnych w największym stopniu zyskały regiony najbardziej rozwinięte, co nie jest optymalnym odzwierciedleniem celów polityki regionalnej. Dotychczasowa realizacja polityki regionalnej w Polsce to w dużej mierze (aczkolwiek nie tylko) inwestycje modernizujące polską gospodarkę w sposób powierzchowny. Przykładem są inwestycje infrastrukturalne, które podnoszą jedynie warunki życia mieszkańców. W małym stopniu udało się wykorzystać środki unijne w zakresie wzmocnienia konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki.

Słowa kluczowe: fundusze Unii Europejskiej, polityka regionalna, polityka publiczna, rozwój regionalny

Marek Świstak, Instytut Europeistyki, Uniwersytet Jagielloński

Fundusze Unii Europejskiej w Polsce: dekada doświadczeń

Fundusze Unii Europejskiej to nie tylko kilometry wybudowanych autostrad, zmodernizowanych kolei, oddanych do użytku oczyszczalni ścieków czy godziny przeprowadzonych szkoleń zawodowych, to także szansa na nadrobienie zaległości cywilizacyjnych, podniesienie poziomu życia czy podniesienie poziomu konkurencyjności. Kiedy mowa o funduszach Unii Europejskiej, na myśl przychodzi przede wszystkim wolumen przyznanych i (nie)wydanych pieniędzy. Tymczasem analiza doświadczeń tzw. starych państw członkowskich wskazuje, iż taka perspektywa nie jest właściwa (Yuill 2007: s. 7–14). Fundusze unijne to przede wszystkim instrumenty szerszych działań UE w ramach polityk szczegółowych UE. Tutaj można wskazać dla przykładu na politykę regionalną, rolną, ochrony środowiska czy rynku pracy. Dlatego też fundusze unijnych nie powinniśmy postrzegać jedynie jako „mleka od unijnej dojnej krowy”, W takiej perspektywie liczy się tylko wolumen pozyskanych środków kosztem ich przeznaczenia.

Dwunastoletni okres wykorzystania środków unijnych w Polsce to dobra okazja do poczynienia podsumowania natury ogólnej. Autor ma świadomość wybiórczego potraktowania tematu także ze względu na to, iż wydatkowanie środków uzyskanych w ramach programów operacyjnych z poprzedniej perspektywy finansowej (2007–2013) dopiero co zostało zakończone. Oddziaływanie wielu inwestycji na rozwój jest możliwe do zaobserwowania jedynie w dłuższej perspektywie czasowej. Celem artykułu jest przedstawienie głównych wniosków płynących z analizy wykorzystania środków unijnych w Polsce, w kontekście zakończonego procesu programowania środków unijnych na lata 2014–2020.

Biorąc pod uwagę cel artykułu, postawić można następującą tezę: Fundusze UE, jako instrumenty finansowe, są istotnym czynnikiem wpływającym na nadrabianie za-

ległości cywilizacyjnych w Polsce. Są jednak także zagrożeniem dla stałego wzrostu, gdyż stanowią główny motor finansowania przedsięwzięć rozwojowych. Tym samym istnieje zagrożenie, iż jeśli obfite zasilanie unijne ustanie, skala działań rozwojowych może zostać jeśli nie zaniechana to całkowicie zmniejszona. Aby zweryfikować tezę, autor stawia następujące pytania badawcze: Jakie są doświadczenia z wdrażaniem funduszy UE w Polsce w odniesieniu do poszczególnych okresów finansowania? Jakie doświadczenia w zakresie wdrażania unijnych funduszy mogą zostać ocenione pozytywnie, w kontekście wydatkowania środków w obecnej i przyszłych perspektywach finansowych? Które aspekty dystrybucji unijnego wsparcia finansowego można określić jako negatywne w świetle ich korekty w obecnym i przyszłych okresach finansowania?

Skupienie się na aspektach pozytywnych i negatywnych nie jest przypadkowe. Pozwala na wskazanie tych elementów systemu, które wymagają korekty, tak, aby możliwe było osiągnięcie postawionych przed poszczególnymi funduszami celów i jednocześnie utrzymanie poziomu realizowanych działań rozwojowych. Kluczowym zagadnieniem w perspektywie kilku okresów finansowania UE jest proces uczenia się. Stąd ostatnie pytanie badawcze odnosi się do kwestii umiejętności wyciągania wniosków i korygowania ewentualnych błędów przez polskich decydentów odpowiedzialnych za dystrybucję unijnych funduszy na poziomie krajowym.

Na potrzeby mniejszego artykułu przeprowadzono badania na podstawie danych zastanych. Badanie obejmowało dokumenty programowe analizowane osobno dla każdego okresu programowania, tj. lat 2004–2006, 2007–2013, 2014–2020. Pod uwagę wzięto akty prawne, dane statystyczne (zwłaszcza Ministerstwa Rozwoju), publikacje oraz opracowania naukowe oraz rozproszone wyniki badań zawarte w literaturze fachowej, badania ewaluacyjne poszczególnych programów bądź w odniesieniu do kwestii szczegółowych ujętych w ich ramach.

Efektom negocjacji członkowskich było przyznanie Polsce znacznych środków w obszarze polityki regionalnej oraz rolnej, a także innych obszarów działań UE. Uczestnictwo Polski w wydatkowaniu tak dużych środków wiązało się każdorazowo z odpowiednim przygotowaniem do tego procesu. Fundusze unijne bowiem nie są „łatwym pieniądzem” – aby otrzymać środki, strona Polska musiała spełnić wiele warunków. Tak też jest obecnie. Problem na początkowym etapie wydatkowania środków polegał na tym, iż zdolności absorpcyjne Polski były bardzo niskie. Wynikało to nie tylko z dość małego rozpowszechnienia wiedzy na temat mechanizmów związanych z unijnymi zasadami wydatkowania środków i myśleniem projektowym, ale także z braku podejścia perspektywicznego. Było to początkowo konsekwencją specyfiki

gospodarki Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w której również obowiązywały plany pięcio- i siedmioletnie. Ich realizacja miała często charakter fasadowy, pozorny. Cieniem kładły się także doświadczenia gospodarki centralnie planowanej w zakresie polityki regionalnej – tak w obszarze programowania, jak i modelu instytucjonalnego. Doświadczenia te okazały się całkowicie nieadekwatne do warunków wdrażania funduszy unijnych w Polsce w realiach gospodarki wolnorynkowej (Sługocki 2013: s. 112–113).

Na polskie doświadczenia związane z wdrażaniem funduszy unijnych można popatrzeć w przedziałach czasowych, zgodnych z wieloletnimi ramami finansowymi, tzw. perspektywami. Są nimi lata 2004–2006, 2007–2013, 2014–2020. W ocenie polskich doświadczeń należy brać pod uwagę zakres merytoryczny funduszy w każdym z wymienionych tu okresów, ponieważ charakter interwencji w rozwój regionów uzależniony jest od wieloletniego planowania budżetowego UE.

Dostać i wydać: lata 2004–2006

Pierwszy okres, a więc lata 2004–2006, z perspektywą wydatkowania środków do 2009 r., był czasem powolnego zapoznawania się polskich struktur administracyjnych (Właźlak 2010: s. 106–153) z zagadnieniami wdrażania funduszy UE. W tym okresie (dla starych krajów członkowskich były to lata 2000–2006) wsparcie miało, z założenia, głównie charakter sektorowy. Polityka regionalna często traktowana była jako polityka strukturalna (Dorożyński 2012: s. 9), której celem jest zasadnicza zmiana struktury gospodarowania i pobudzenia rozwoju gospodarczego danego obszaru dzięki optymalizacji wykorzystania zasobów. Dlatego wspierano z funduszy unijnych wdrażanie sektorowych programów operacyjnych, których interwencja koncentrowała się na wyspecyfikowanych zagadnieniach istotnych z punktu widzenia rozwoju. Przykładowo można tutaj wymienić: konkurencyjność przedsiębiorstw, transport, rozwój zasobów ludzkich, przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie, przeciwdziałanie marginalizacji niektórych regionów (Weiss 2011: s. 146–147).

Polska, jako kraj składający się z regionów mniej zamożnych, została przypisana w całości do celu 1. polityki (Kierzkowski i in. 2009: s. 52–59). Kryterium objęcia tym celem było nieprzekroczenie wartości wskaźnika PKB na mieszkańca wynoszącej 75% średniej dla wszystkich regionów w UE (Decyzja 1999). Ponieważ jest to cel ukierunkowany na regiony znacznie opóźnione w rozwoju, środki przeznaczono w dużej mierze na zadania związane z modernizacją infrastruktury podstawowej, w tym

infrastruktury ochrony środowiska, a także infrastruktury podnoszącej jakość życia na poziomie lokalnym. W mniejszym stopniu skupiono się na zasobach ludzkich. Polska mogła korzystać ze wszystkich ówczesnie istniejących funduszy strukturalnych¹ i – dodatkowo – z Funduszu Spójności. Ostatni fundusz został przeznaczony na inwestycje związane z transportem i ochroną środowiska w krajach, w których PKB na mieszkańca nie przekraczał 90% średniej unijnej. W latach 2004–2006 Polska otrzymała łącznie 12,8 mld euro.

Nie wchodząc w szczegóły dotyczące alokowania środków przeznaczonych dla Polski, należy stwierdzić, iż poprawne zaplanowanie ich wydatkowania stanowiło niebagatelne wyzwanie dla Polski. Krajowa administracja została postawiona wobec zadania w skali, z jaką jeszcze nie miała do czynienia, tj. wobec wydatkowania ogromnych środków pod warunkiem spełnienia wymogów unijnych (Smoleń 2006: s. 57–91)². Wiedza na temat mechanizmów planowania i wdrażania instrumentów wykonawczych funduszy unijnych nie należała do powszechnej. O ile na poziomie centralnym (ministerstwa, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej) administracja wykazywała się pewnymi (aczkolwiek ograniczonymi) umiejętnościami zarządzania funduszami unijnymi, o tyle na poziomie regionalnym (o lokalnym nie wspominając) było to zagadnienie zupełnie nowe.

Dla przykładu, aby dane państwo mogło korzystać z funduszy unijnych zgodnie z zasadami, musi przygotować całe instrumentarium programowe (Graczyk 2007: s. 18–33), zwane dokumentami programowymi. Z dzisiejszej perspektywy jest to wiedza oczywista, ale w pierwszym okresie finansowania było to zadanie bardzo wymagające dla administracji, która nie była przygotowana do funkcjonowania w oparciu o myślenie projektowe (European Commission – EuropeAid 2004, Komisja Europejska 2001). Co ważne, twórcy dokumentów strategicznych stanęli wobec problemu niedostatecznych możliwości diagnostycznych i prognostycznych, który wynikał z skąpej bazy diagnostycznej i prognostycznej. W związku z tym opracowano wymagane prawem unijnym dokumenty programowe (np. Narodowy plan rozwoju, Podstawy wsparcia Wspólnoty, programy operacyjne) i stosowne akty prawne. Na tym zadanie się nie kończyło należało także zaplanować i doprowadzić do funkcjonowania system instytucjonalny (np. powołać instytucję zarządzającą, wyznaczyć instytucje pośredniczące, instytucje wdrażające, komitety monitorujące itd.).

¹ W okresie 2004–2006 do tej kategorii zaliczano: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Sekcję Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

² Jest tak, mimo tego, iż polska administracja uczestniczyła we wdrażaniu instrumentów przedakcesyjnych, takich jak Phare, SAPARD, ISPA czy też Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

Działanie administracji w zakresie programowania wsparcia obarczone było wieloma niedoskonałościami. Należy tutaj wspomnieć o takich elementach, jak słabość dokumentów strategicznych pod względem ich opracowania metodologicznego. Założenia przedstawiane w dokumentach programowych opracowywanych na tym etapie rozpraszały działania rządu, ze względu na dużą liczbę stawianych celów i wskazywanych priorytetów, co w konsekwencji powodowało, iż strategie w istocie rzeczy nabierały charakteru koncertu życzeń. Mnogość opracowywanych naprędce dokumentów programowych powodowała niski poziom koordynacji między działaniami odnoszonymi do założeń realizacji poszczególnych priorytetów. Dokumenty instrumentalnie podporządkowano priorytetom europejskim (Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2004: s. 9–13).

W pierwszym okresie finansowania wykorzystanie instrumentów polityki regionalnej w postaci funduszy unijnych wiązało się z pewnym stopniem ryzyka. Jako źródło ryzyka wskazywano trzy oddziałujące na siebie elementy: a) konieczność wniesienia wkładu własnego; b) zbyt małą liczbę odpowiednio dobrych projektów, w ramach których można by zagospodarować wszystkie środki; c) niewystarczające zasoby kadrowe i instytucjonalne (niski poziom umiejętności pozyskiwania funduszy unijnych i zarządzania nimi).

Główną osią dyskusji był problem wniesienia przez Polskę wkładu własnego, bowiem do każdego euro z funduszy unijnych strona Polska, tj. rząd, samorządy (Jastrzębska 2012: s. 152–185) i pozostali beneficjenci, była zobligowana do współfinansowania. Analizy wskazywały wkład własny za jedną z największych barier w odniesieniu do zdolności absorpcyjnych samorządów terytorialnych borykających się z problemem przeznaczania na inwestycje zbyt małych środków (Wyszkowska 2010: s. 183, 202; Kozak 2007: s. 205). Problem ten odnosi się także do beneficjentów polityki, zaliczyć którzy nie należą do sektora finansów publicznych. Debata na temat ograniczeń w absorpcji sprowadzała się w głównej mierze do postulatu maksymalizacji stopnia wykorzystania przyznanych środków i tempa ich wydawania (Lisowski 2006: s. 5), kosztem refleksji nad ich celowością. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, iż tym charakteryzowało się zaangażowanie Polski w polityce regionalnej w pierwszych latach jej członkostwa. Podejście to towarzyszyło decydentom i instytucjom na każdym poziomie decyzji ws. wydawania unijnych środków. Najważniejszym wyznacznikiem skuteczności była wartość wykorzystanych środków, tj. kontrakcji, certyfikacji środków w ramach programów operacyjnych.

Drugim czynnikiem ryzyka w stosowaniu strategii maksymalnej absorpcji był potencjalny brak – w obliczu szczególnie, że znaczne zasoby środków dystrybuowano głównie

w trybie konkursowym – odpowiedniej liczby dobrych wniosków, na których realizację będzie można przeznaczyć pozyskane środki. Praktyka wdrażania funduszy pokazała, iż stało się zupełnie odwrotnie. W każdym niemal naborze kwota, o którą wnioskowano w ramach złożonych projektów, przekraczała alokacje na dany konkurs, często wielokrotnie. Zainteresowanie dotacjami ze strony samorządów, przedsiębiorców czy organizacji pozarządowych przerosło znacznie oczekiwania. Wszystko to mimo wysokiego poziomu skomplikowania formalności w ubieganiu się o dofinansowanie.

Trzecim ze wspomnianych czynników ryzyka były niewystarczające zasoby kadrowe i instytucjonalne. Szczególnie widoczny był deficyt umiejętności zarządzania funduszami unijnymi, a w szerszym wymiarze – kreowania rozwoju (kreowania rozwoju, ponieważ fundusze nie stanowią celu samego w sobie). Należy pamiętać, iż są one jedynie instrumentem do wspierania rozwoju, podnoszenia poziomu życia mieszkańców. Administracyjna niewydolność w wymiarze praktycznym objawiała się w przeciągających się procedurach wyboru projektów, które niejednokrotnie wykraczały poza terminy określone w wytycznych. Do tego należy dodać niejasność interpretacyjną wynikającą z systemu wielu wytycznych, po których biegłe poruszać mogli się tylko specjaliści (Świstak 2010: s. 86, 165–182). Częściowo wynikało to z błędów bądź niepełnej implementacji prawa UE do krajowego porządku prawnego. Główne obszary, które wpływały na efektywność absorpcji środków w zakresie niejasności przepisów prawa dotyczyły: planowania rozwoju regionalnego (Tomaszewski 2010: s. 219), pomocy publicznej, ochrony środowiska (Świstak 2009: s. 49–52), zamówień publicznych (Karwatowicz 2012: s. 317–330).

Instytucje odpowiedzialne za dystrybucję środków borykały się z dużymi problemami, do których można zaliczyć:

- deficyt umiejętności myślenia strategicznego w zakresie zarządzania rozwojem w wymiarze jednostkowym pracowników instytucji różnego szczebla;
- deficyt instytucjonalny objawiający się niską wydolnością poszczególnych instytucji odpowiedzialnych za powierzony fragment wdrażania programów operacyjnych (brak instytucjonalnego „uczenia się”);
- brak odpowiedniego poziomu koordynacji, przejawiający się m.in. brakiem odpowiedniego przepływu informacji między instytucjami czy brakiem wyodrębnionej samodzielnej jednostki – ministerstwa koordynującego całość działań związanych z wdrażaniem funduszy UE (Sanecki 2006: s. 11–17).
- konieczność dostosowania się do nowych zasad wydawania środków unijnych dotychczas niestosowanych w polskiej administracji zajmującej się redystrybucją środków publicznych.

Wszystko to, z punktu widzenia odbiorcy środków – beneficjenta, tworzyło następujące przeszkody wpływające na tempo wydatkowania środków (Solarz 2009: s. 232–233, Chrościńska i in. 2005: s. 16–19, Górniak 2005: s. 57, Bukowski i in. 2008: s. 5–39):

- skomplikowane, nieprecyzyjne, pozostawiające możliwości sprzecznych interpretacji, często zmieniające się prawodawstwo w zakresie ubiegania się o środki lub jego brak;
- niespójność i niestabilność wytycznych, co prowadziło do chaosu interpretacyjnego;
- opóźnienia wynikające z braku regulacji lub różnej ich interpretacji, opóźnienia na poziomie centralnym skutkujące opóźnieniami na poziomie regionalnym (Kawa 2006: s. 117–125);
- uciążliwe procedury konkursowe i nieuzasadniony merytorycznie formalizm oraz tworzenie dodatkowych instrukcji dla beneficjentów;
- zmieniające się techniczne zasady aplikowania;
- opóźnienia w ocenianiu wniosków o dofinansowanie.

Powyższe nie oznacza, iż ze strony projektodawców nie pojawiały się błędy w przygotowywaniu wniosków aplikacyjnych. Wśród pomyłek można wskazać te wynikające z dużego poziomu formalizacji, tak na etapie ubiegania się o dofinansowanie, jak i na etapie wdrażania i ostatecznego rozliczenia projektów. Do częstych błędów zaliczyć można stosowanie niewłaściwego formularza, niewłaściwe potwierdzanie dokumentów za zgodność z oryginałem, niedołączanie wymaganych dokumentów, błędy rachunkowe we wnioskach o dofinansowanie i wnioskach o płatność (Solarz 2009: s. 233).

Pierwszy okres programowania, w opinii wielu specjalistów, odznaczał się przede wszystkim deficytem strategicznego myślenia. Skupiano się przede wszystkim (także na poziomie lokalnym) na maksymalizowaniu wykorzystania środków, co z punktu widzenia rozwoju regionalnego nie przynosiło jednak optymalnych rezultatów (Kozak 2007: s. 202). Przykładem tego może być zbyt duże przywiązanie do konkursowego trybu doboru projektów unijnych. Konkurs na dotacje pozwalał na wybranie najbardziej dopracowanych projektów z punktu widzenia głównie formalnego. Często projekty finansowane w ramach jednego konkursu były „same dla siebie”. Realizowane były w sposób przypadkowy, na zasadzie: „na co można te środki pozyskać, na to będziemy składać (...) czasami też nie zwracając czy to będzie jedno z drugim współgrało” (PROKSEN - PBS DGA 2007: s. 59). Niektóre

dofinansowywane projekty nie były komplementarne z innymi działaniami realizowanymi na poziomie lokalnym czy też regionalnym (Świstak 2009: s. 63–64). Brak było mechanizmów, które mogłyby zapewnić synergię i wzajemne uzupełnianie się podejmowanych działań w ramach programów operacyjnych. W konsekwencji dofinansowanie otrzymywały niejednokrotnie projekty spełniające zasady i wymogi unijne, ale ich realizacja miała stosunkowo mały wpływ na czynniki (Grosse 2002: s. 25–46, Gorzelak 2000: s. 99–117, Gorzelak 2010: s. 13–28) przesądzające o skutku rozwojowym danej społeczności lokalnej. Było to także efektem dofinansowywania bardzo wielu bardzo małych projektów (Gorzelak 2007: s. 29). Dochodziło w ten sposób do znacznego rozpraszania środków na wiele projektów o bardzo niskim poziomie komplementarności. Jeśli dodać do tego znaczny poziom centralizacji zarządzania środkami, to wdrażanie i efekty programów operacyjnych dalekie było od oczekiwań regionalnych.

Pierwsze lata członkostwa Polski w UE to zdecydowana dominacja europejskiej polityki regionalnej nad polityką regionalną formułowaną w skali kraju i regionów. Skoncentrowanie uwagi na zdolności absorpcji (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007: s. 9–20) i mobilizacji wkładu własnego przesłoniło znaczenie strategii opracowywanych w kraju (Swianiewicz i in. 2008: s. 148). Wynikało to z obawy przed opinią publiczną, która wyrażała pogląd dotyczący zagrożenia zwrotu przydzielonych środków do budżetu UE. Tak jednak się nie stało (Ewaluacja 2010: s. 12), gdyż okazało się, że Polska poradziła sobie z wymogami związanymi z wykorzystaniem eurofunduszy, spełniając wymogi formalne związane z zarządzaniem tymi środkami.

Niedostatek myśli strategicznej obnażała pozycja europejskiej polityki regionalnej. Przygotowywane często naprędce strategie służyły jako swego rodzaju „podkładki” do realizacji możliwie każdego projektu korzystającego z funduszy unijnych. Miało to odzwierciedlenie tak na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Przewrotnie można stwierdzić, iż europejska polityka regionalna nie mogła zmienić strategii i celów polityk regionów, bo nie było czego zmieniać. Te cele i strategie (Kozak 2007: s. 336–359) istniały tylko w wymiarze deklaratywnym („na papierze”) i często nie miały przełożenia na faktycznie podejmowane decyzje i działania. Z każdym rokiem następował proces europeizacji (Grosse 2012: 8–22) administracji zajmującej się funduszami. Dotyczyło to głównie dostosowywania się do formalnych wymogów obowiązujących w programach unijnych, które często miały fasadowy charakter (Swianiewicz, Krukowska 2010: s. 151–152).

Analiza kierunków unijnego finansowania w na lata 2004-2006 wskazuje, iż największe wsparcie zostało skierowane do regionów najbogatszych, pomimo wyraźnie zaznaczonych priorytetów finansowania regionów najbardziej zapóźnionych w rozwoju. Regiony Polski Wschodniej w mniejszym stopniu uczestniczyły w wykorzystaniu środków z programów operacyjnych aniżeli pozostałe województwa (Kudelko 2011: s. 138). W przeliczeniu na jednego mieszkańca, najmniej środków otrzymały województwa podlaskie (889,4 zł) i podkarpackie (865,1 zł), w stosunku do średniej dla całego kraju, która wyniosła (1 314,8 zł). Najwięcej zaś otrzymały zachodniopomorskie i mazowieckie, czyli regiony o poziomie rozwoju powyżej średniej krajowej.

Tabela 1. Wartość dofinansowania UE w ramach programów operacyjnych, Funduszu Spójności i inicjatyw wspólnotowych, w podziale na poszczególne regiony.

Województwo	Wartość otrzymanego dofinansowania ogółem (w mln zł)	Wartość dofinansowania na jednego mieszkańca (w zł)
Dolnośląskie	4 989	1 724,4
Kujawsko-pomorskie	2 055	993,4
Lubelskie	2 218	1 015,1
Lubuskie	1 183	1 172,2
Łódzkie	3 445	1 331,3
Małopolskie	2 996	919,0
Mazowieckie	8 924	1 734,1
Opolskie	977	929,3
Podkarpackie	1 815	865,1
Podlaskie	1 069	889,4
Pomorskie	3 267	1 489,1
Śląskie	5 373	1 142,9
Świętokrzyskie	1 160	900,0
Warmińsko-mazurskie	2 205	1 543,3

Wielkopolskie	4 246	1 261,6
Zachodniopomorskie	3 098	1 827,6
Polska łącznie/średnio	50 190	1 314,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport 2007: s. 125.

Ogólnie można stwierdzić, iż pierwszy etap finansowania to okres, kiedy Polska starała się wykorzystać transfery finansowe przede wszystkim do nadrobienia zapóźnień cywilizacyjnych. O tym, że środki te wydatkowane były w pierwszych latach bardzo powoli, świadczy umiarkowanie postępujący proces konwergencji z krajami UE-27 - dystans w rozwoju między krajami UE-27 a Polską w latach 2004-2008 (Tkaczyński et al. 2009: s. 417) zmniejszył się jedynie o 5 punktów procentowych. Należy zatem podkreślić, iż efekty wydatkowania funduszy unijnych były skromne. Można stwierdzić, iż dochodzi do oczekiwanej z punktu widzenia interwencji funduszowej konwergencji na płaszczyźnie Polska – UE. Tym samym realizowane są cele funduszy unijnych, zwłaszcza tych, które stanowią instrumenty polityki regionalnej, i których zadaniem jest wzmocnienie konwergencji nie tylko na poziomie krajowym, ale także w odniesieniu do regionu.

Mniej optymistyczne wnioski nasuwają się, gdy dokonuje się analizy konwergencji na poziomie regionalnym. Dynamika rozwoju regionalnego w Polsce, mierzona wskaźnikiem PKB wyrażonym w parytecie siły nabywczej, z uwzględnieniem jego wartości w odniesieniu do poszczególnych województw, wskazuje na zachodzenie procesu polaryzacji na poziomie regionalnym. Mowa tutaj o pogłębieniu się różnic między poziomem rozwoju poszczególnych regionów, mimo tego, że wszystkie polskie województwa zmniejszyły zapóźnienia cywilizacyjne w stosunku do średniej UE-27. Efektem tego zjawiska jest to, iż zamożne województwa rozwijają się coraz szybciej, a uboższe zbyt wolno nadrabiają zaległości cywilizacyjne. Traktując konwergencję na poziomie regionalnym jako jeden z celów polityki regionalnej, należy stwierdzić, iż jest to proces niepokojący. Mimo tego, że znaczna część środków została przeznaczona na obszary o niższym poziomie rozwoju (Program Rozwój Polski Wschodniej czerwiec 2012: s. 110–115)³, osiągnięcie stanu konwergencji jest nadal bardzo odległe.

³ Jako przykład można wskazać Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej.

Tabela 2. PKB na mieszkańca, wyrażony w parytecie siły nabywczej (PPS), UE-28=100, z uwzględnieniem przekroju podziału na województwa, w latach 2004 i 2011.

Województwo	% w 2004 roku	% w 2011 roku	zmiana (w punktach procentowych) 2004-2011
Mazowieckie	78	107	29
Dolnośląskie	51	74	23
Śląskie	57	70	13
Wielkopolskie	54	68	14
Pomorskie	50	62	12
Lubelskie	43	56	13
Małopolskie	46	55	9
Zachodniopomorskie	39	54	15
Kujawsko-pomorskie	47	54	7
Łódzkie	45	54	9
Opolskie	43	52	9
Świętokrzyskie	39	49	10
Podlaskie	38	47	9
Warmińsko-mazurskie	39	47	8
Lubuskie	35	44	9
Podkarpackie	35	44	9
Polska (średnia)	46	58	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat 2014.

Sposób wykorzystywania funduszy unijnych w Polsce sprzyja utrwalaniu efektu polaryzacji, co jest wyzwaniem dla naszego kraju także w okresie programowania na lata 2014–2020. Jak wynika z wyżej przedstawionych danych, najbardziej dynamicznie rozwijają się województwa, w obrębie których znajdują się duże ośrodki miejskie stanowiące jednocześnie znaczące centra rozwoju (np. mazowieckie, dolnośląskie).

Na dole skali pozostają natomiast województwa Polski Wschodniej (podkarpackie, lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie). Zakładając, że takie tendencje będą się utrzymywać, należy przyjąć, że odpowiednio zdefiniowana polityka wykorzystania funduszy unijnych w Polsce powinna stanowić odpowiedź na zwiększające się dysproporcje w rozwoju poszczególnych regionów. Tymczasem (o czym będzie jeszcze mowa) na lata 2014–2020 planuje się przeznaczenie bardzo dużych środków na rzecz projektów realizowanych w największych miastach w poszczególnych województwach (zintegrowane inwestycje terytorialne).

Ilość czy jakość: lata 2007–2013

W okresie programowania 2007–2013 poczyniono już znaczne postępy. I to zarówno jeśli chodzi o sam proces programowania, jak i o wdrażanie projektów. Poddając analizie dotychczasowe wydatkowanie środków unijnych z punktu widzenia elementów przesądzających o ich wykorzystaniu, a więc projektów, współfinansowania krajowego czy jakości zasobów ludzkich, należy zauważyć, iż ten ostatni element nadal pozostawia wiele do życzenia. Mimo iż wzrósł poziom przygotowania kadr zajmujących się dystrybucją funduszy unijnych (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011: s. 12–61), system zarządzania nadal wykazywał wiele słabych punktów zidentyfikowanych już w latach 2004–2006. Jako przykład można wspomnieć o opóźnieniach w procesie programowania wsparcia (Żuber 2007: s. 19–49), znacznym zbiurokratyzowaniu procedury przyznawania dotacji (Raport końcowy. Badanie ewaluacyjne 2009: s. 3–6), niewystarczającym potencjale kadrowym w regionach, opóźnieniach we właściwej implementacji prawa UE do krajowego porządku prawnego, kłopotach z demarkacją wsparcia między programami operacyjnymi (PSDB 2008: s. 39–58).

Lata 2007–2013 okazały się okresem, w którym Polska stała się największym beneficjentem funduszy unijnych (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007: s. 115, 119). To spowodowało, iż wykorzystanie funduszy UE w Polsce stało się swego rodzaju probierzem efektywności polityki regionalnej w UE, a co za tym idzie – i samych funduszy unijnych. Efekty wykorzystania funduszy unijnych stanowić mogą o zainteresowaniu ze strony państw-płatników dalszym prowadzeniem polityki regionalnej w dotychczasowym kształcie. Nowe rozdanie funduszy, tak bardzo obfite, przyniosło możliwości finansowania dziedzin, które dotychczas były wykluczone ze wsparcia w perspektywie lat 2004–2006. Dla przykładu można wymienić: integrację społeczną

(tzw. aktywną integrację), ekonomię społeczną (Świstak 2014a: s. 237–253), szkolnictwo (od przedszkolnego po maturalne), edukację (studia wyższe) czy też budownictwo mieszkaniowe (Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013 2010: s. 37–38). To tylko kilka obszarów, w których zaistniała możliwość realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych.

Lata 2007–2013 to nie tylko pojawienie się nowych obszarów finansowania, ale także przeniesienie punktu ciężkości z konkurencyjności na innowacyjność oraz włączenie wymiaru terytorialnego do polityki regionalnej. Z założenia w dużo większym zakresie promuje się wtedy projekty o charakterze innowacyjnym (Gaczek 2003: s. 9–72, Szlachta 2010: s. 2–14). Niestety, praktyka w toku wdrażania programów operacyjnych pokazała, iż w projektach innowacyjność ma często charakter deklaracyjny albo ograniczona jest do wymiaru jedynie lokalnego. Innowacja staje się przez to pojęciem rozmytym, ulegającym swoistej erozji. Jak bowiem uzasadnić innowacyjność produktu, którym jest butelka o nowej pojemności, w odniesieniu do działalności firmy, która zajmuje się produkcją takich butelek. To zaledwie próbka traktowania innowacji w kategoriach przmiotnikowych na liście zakupów w ramach projektów europejskich.

Innowacja bywa często mylona z atrybutem nowości, który nie zmienia często zasadniczo pozycji firmy na rynku w zakresie jej konkurencyjności. Zakup nowego urządzenia czy rozpoczęcie świadczenia, z punktu widzenia przedsiębiorcy, nowej, ale standardowej na rynku, usługi w żadnym razie nie świadczy o innowacyjności. Jeśli chodzi o charakter wspieranej innowacyjności, to w omawianym okresie dopuszczono na dużą skalę wspieranie projektów polegających na kreowaniu innowacji naśladowczych. W praktyce przejawia się to zakupem gotowych technologii, które można łatwo wdrożyć do praktyki biznesowej. Kreowanie innowacji opartych na polskich zasobach naukowo-badawczych nadal stanowi ogromne wyzwanie. Skutek jest taki, iż – pomimo alokowania wielu środków na przedsięwzięcia innowacyjne – w unijnym rankingu innowacyjności Polska zajmuje pozycję 4. od końca spośród wszystkich krajów członkowskich UE (Go Global! 2011: s. 106–132, European Commission, European Innovation Scoreboard (EIS) 2014: s. 4, 11).

Wyniki badań ewaluacyjnych wskazują, iż środki przeznaczone na innowacje są zbyt rozproszone na różne dziedziny działalności. Przykładem są zasoby przyznawane w ramach programu operacyjnego „Innowacyjna gospodarka”, podczas realizacji którego nie podjęto odpowiednich decyzji w zakresie koncentracji wsparcia na poziomie strategicznym (na poziomie programowaniu krajowego). Mimo podejmowania pew-

nych decyzji na poziomie operacyjnym, tj. na poziomie osi priorytetowych czy poszczególnych działań wspomnianego programu, okazało się to mało skuteczne (Gorgol i in.. 2012: s. 5, 17–19). Innym problemem, w kontekście innowacyjności, jest sposób oceny projektów w trakcie ich doboru do dofinansowania. Ponieważ innowacyjność ma charakter kontekstualny, nie ustrzeżono się w dużej mierze przed wpływem subiektywizmu na ocenę stopnia innowacyjności, oraz jej charakteru. Mimo iż stosowano różne podejścia do oceny innowacyjności – zarówno obiektywne (ocena skali innowacji, czas stosowania technologii), jak i subiektywne (opinie ekspertów) – w opinii ewaluatorów i przedstawicieli instytucji zaangażowanych w realizację programu niejednokrotnie doprowadzało to do wyboru projektów, które nie były najbardziej innowacyjne (Gorgol i in.. 2012: s. 5, 17–19).

W niektórych przypadkach konkursy ogłaszane na innowacyjne projekty nie cieszyły się zainteresowaniem. W programie operacyjnym „Kapitał ludzki” projektodawcy, mając do dyspozycji środki przeznaczone na projekty standardowe, nie byli zainteresowani trudniejszymi, bardziej wymagającymi konkursami na projekty innowacyjne. Składane projekty nie spełniały wymagań stawianych projektom innowacyjnym. Pojawiały się także problemy w trakcie oceny, tj. trudność w oszacowaniu w jakim stopniu projekt ma rzeczywiście charakter innowacyjny, a nie tylko modyfikacją standardowych działań, bądź czy projekt uwzględnia realną współpracę międzynarodową, a nie tylko możliwości wyjazdów zagranicznych jego uczestników (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010: s. 12–13). Projektodawcy, w obliczu dostępnych środków na działania standardowe rezygnowali z projektów innowacyjnych w ramach programu operacyjnego „Kapitał ludzki”.

Nie ma wątpliwości, iż zakładane rezultaty polityki regionalnej na lata 2007–2013 będą obarczone skutkami kryzysu finansowego w UE i wynikającym z niego spowolnieniem gospodarczym w Polsce. Dotkliwość skutków kryzysu finansowego w UE będzie mieć również odzwierciedlenie w ilości środków w całym systemie funduszy unijnych. Co prawda, polityka regionalna dzięki funduszom unijnym nie zapobiegła wystąpieniu kryzysu w UE, ale to nie oznacza, iż jest to polityka, której realizacji należy zaniechać. Należy zauważyć, że jej znaczenie jednak zmniejsza się, jeśli zwróci się uwagę, iż czynnikiem kluczowym dla rozwoju nie jest wyłącznie redystrybucja środków w ramach funduszy europejskich (instrumentów polityki regionalnej), ale właściwie prowadzona polityka gospodarcza, zarówno na poziomie krajów członkowskich, jak i samej UE. Prowadzone badania (Grosse 2004: s. 307–326) wskazują na to, iż związek między skalą wsparcia z funduszy UE a efektami gospodarczymi jest dysku-

syjny. Nie ma natomiast wątpliwości, iż fundusze unijne są narzędziem, dzięki któremu udaje się zwiększyć inwestycje, aczkolwiek te instrumenty finansowe nie stanowią jednocześnie samoistnego czynnika przyspieszenia rozwoju.

Mimo iż w okresie 2007–2013 poczyniono wiele postępów, zwłaszcza jeśli chodzi o podejście strategiczne, nie zmienia to faktu, że podstawowym problemem jest przełożenie poprawnie skonstruowanych dokumentów strategicznych na konkretne działania. Innymi słowy, nie występuje pełna integracja między dokumentami strategicznymi a efektami realizowanych projektów. Prowadzi to do sytuacji, gdy do realizacji wybierane są projekty, które co prawda spełniają unijne kryteria formalne, ale ich znaczenie prorozwojowe nie jest w pełni przekonujące. W krajowych dokumentach strategicznych (np. Strategii Rozwoju Kraju, Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia) jako cel stawia się, najogólniej rzecz ujmując, rozwój, tymczasem w rzeczywistości niektóre dofinansowywane projekty co najwyżej przyczyniają się do poprawy jakości życia mieszkańców. Z punktu widzenia potrzeby impulsu rozwojowego w Polsce, jest to zdecydowanie za mało.

Tak wygląda sytuacja na poziomie strategii, tymczasem na poziomie działań niejednokrotnie mamy do czynienia z sytuacją kreowania popytu na pewne rozwiązania wyłącznie dlatego, że pojawiają się na nie fundusze unijne. Nie chodzi o sytuację, w której środki unijne wywołują niezbędny impuls do działania w odpowiednim kierunku, ale o zjawisko pozyskiwania środków na „co tylko się da”. Stąd nie ustrzeżono się finansowania wielu wyizolowanych, często małych projektów, których przełożenie na kreowanie trwałych zdolności konkurencyjnych jest mało widoczne. Przykładem mogą być drogi lokalne niesłużące inwestycjom przedsiębiorstw czy przewymiarowane obiekty sportowe i rekreacyjne, takie jak np. parki wodne. Problem w tym, iż budowa tego typu obiektów, niestety, bardzo często nie wynikała z dokładnego rozeznania zapotrzebowania mieszkańców i analizy ekonomicznej (Żuber, Bauc). Na dodatek infrastrukturę wybudowaną za pieniądze unijne trzeba będzie utrzymywać za środki własne. Jeśli zatem infrastruktura będzie przewymiarowana, odbije się to negatywnie na budżetach JST.

Innowacja nie tylko przymiotnikowa: nowy kształt funduszy unijnych na lata 2014–2020

Na procesie programowania perspektywy finansowej 2014–2020 swoje piętno odciśnięła kryzys finansowy (Klimowicz 2014: s. 227). Spowodował on konieczność po-

szukiwania oszczędności budżetowych (Komisja Europejska 2014), czego efektem jest mniejszy zasób środków finansowych w porównaniu do poprzedniego okresu siedmiu lat (Komisja Europejska 2010: s. 8, Rozporządzenie 1311/2013: załącznik I). Jednocześnie pogłębiły się problemy będące przedmiotem zakładanego oddziaływania funduszy. Doszło do wzrostu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Dla przykładu można wskazać, iż w latach 2007–2012 aż w 210 z 277 regionów wzrósł poziom bezrobocia. W 50 regionach w tym samym czasie stopa bezrobocia wzrosła dwukrotnie (Komisja Europejska 2014: s. XVI). Stąd nacisk na oszczędności spowodował także inne konsekwencje, tj.: koncentrację na ściśle określonych priorytetach i przeznaczanie na nie środków, możliwość wdrażania wielofunduszowych programów operacyjnych, większy nacisk na rezultaty, dążenie UE do realizacji projektów o charakterze zintegrowanym.

W konsekwencji, ten ostatni element może docelowo oznaczać rezygnację z wielu punktowych projektów na rzecz projektów kompleksowych. Na poziomie państw członkowskich może to przejawiać się preferowaniem projektów o charakterze systemowym, w których realizatorami są jednostki administracyjne państw członkowskich. W Polsce może to spowodować zwiększenie roli administracji publicznej, której efektywność pozostawia nadal wiele do życzenia. Tym samym mniej środków trafi do wykonawców, którzy dotychczas je otrzymywali na drodze konkursu. Samo przeniesienie punktów ciężkości z konkursów na procedury pozakonkursowe może być krokiem w dobrym kierunku. Pozostaje jednak (stale aktualne) pytanie o to, jak poradzi sobie z tym administracja.

W programowaniu na poziomie unijnym europejskich instrumentów rozwojowych uwzględnia się najważniejsze wyzwania, przed jakimi staje Unia Europejska. Zadanie stworzenia instrumentów, które będą optymalne, jest bardzo trudne, jeśli weźmie się pod uwagę, iż po raz pierwszy w historii Unii w kolejnej perspektywie finansowej przewiduje się mniejszą ilość środków niż w poprzedniej. W tej sytuacji nie dziwi usilne poszukiwanie sposobów na zwiększenie oddziaływania mniejszej ilości środków na rozwój całego ugrupowania. Pomimo kilku nowych nośnych haseł, np. inteligentna specjalizacja (Gorsse 2013: s. 5–15), wielopoziomowe zarządzanie, komplementarność, nie dopracowano w szczególności metodologii zintegrowanego podejścia do rozwoju, zwłaszcza na poziomie regionalnym czy lokalnym. Posłużono się głównie narzędziami proceduralnymi i administracyjnymi, unikając tam, gdzie jest to możliwe, centralizacji zarządzania środkami. Zastosowanie więc zintegrowanego podejścia wynika w praktyce bardziej z konieczności, aniżeli potrzeby politycznej, mimo iż znajduje ono uzasadnienie merytoryczne w badaniach na temat polityki regionalnej. Biorąc pod

uwagę wdrażanie projektów w perspektywie ubogich zasobów finansowych, należy pamiętać, że zintegrowane podejście musi mieć charakter nie tylko deklarowany, ale faktyczny. Już samo rozporządzenie ogólne, a w ślad za nim rozporządzenia szczegółowe, wskazuje na pewne mankamenty w realizacji takiego podejścia (Świstak 2014b: s. 22). Analiza pakietu rozporządzeń⁴ wskazuje, iż jest to zabieg pozorny. Przykładem jest włączenie w główny nurt programowa funduszy rolnych. Zostały one objęte Wspólnymi Ramami Programowania, a co za tym idzie – takimi samymi zasadami. Przebiega to w sposób bardzo ograniczony Umową Partnerstwa, ze względu na przypisanie priorytetów funduszy rolnych do celów tematycznych na wyrost. Na poziomie krajowym sytuacja wygląda jeszcze gorzej, gdyż ustawa o wdrażaniu programów operacyjnych na lata 2014–2020 (Ustawa z 11 lipca 2014 r., poz. 1146) również w żaden sposób nie odnosi się do koordynacji tej kategorii funduszy. Zatem oddziaływanie ministra infrastruktury i rozwoju, głównego koordynatora wdrażania środków unijnych w Polsce, na zakres i dynamikę wydatkowania funduszy rolnych będzie faktycznie bardzo ograniczony, co można obecnie obserwować na etapie programowania krajowego.

⁴ W skład pakietu wchodzi następujące akty prawne: 1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (dalej: rozporządzenie ogólne), 2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (dalej: rozporządzenie nr 1299/2013), 3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 (dalej: rozporządzenie nr 1300/2013), 4) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (dalej: rozporządzenie nr 1301/2013), 5) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (dalej: rozporządzenie nr 1302/2013), 6) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (dalej: rozporządzenie nr 1304/2013), 7) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (dalej: rozporządzenie nr 1305/2013). Wszystkie rozporządzenia zostały opublikowane w: Dz.U. UE nr L 347 z 20 grudnia 2013 r.

Wnioski płynące z dotychczasowego programowania perspektywy finansowej na lata 2014–2020 sprowadzić można tutaj do wskazania czterech wyzwań. Po pierwsze, w nowej perspektywie pojawią się wysokie wymagania w stosunku do charakteru wdrażanych projektów. KE wyraźnie preferuje projekty kompleksowe, komplementarne, zintegrowane. Dla polskich beneficjentów oznaczać to będzie realizację przekrojowych projektów wdrażanych przez podmioty o różnym statusie. Wyzwaniem dla autorów tego typu projektów będzie wprowadzenie w życie (nie deklaracyjnie, ale faktycznie) partnerstwa projektowego, kooperacji, bez której otrzymanie i rozliczenie środków nie będzie możliwe. Przykładem mogą być Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

Po drugie, dopuszczono możliwość wdrażania wielofunduszowych programów operacyjnych. Dotychczas funkcjonujący system realizacji programów operacyjnych opierał się na dość ścisłym podziale na projekty tzw. inwestycyjne i społeczne i wdrażaniu programów współfinansowanych z jednego funduszu. Natomiast w obecnej perspektywie projekty muszą często uwzględniać oba te aspekty, co będzie dużym wyzwaniem nie tylko dla instytucji przyznających dofinansowanie, ale także dla samych beneficjentów.

Po trzecie, mniejszy zasób środków w systemie i większe potrzeby inwestycyjne wynikające także z kryzysu zmusiły UE do szukania takich procedur dystrybucji pomocy funduszowej, aby jej efekty mnożnikowe były jak największe. Stąd wprowadzenie finansowania zwrotnego (European Commission WWW) jako głównej procedury wydatkowania unijnych środków. W Polsce udział instrumentów finansowych w finansowaniu unijnym także wzrósł (Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 2014: s. 53, 98), szczególnie w przypadku środków adresowanych do przedsiębiorstw oraz przeznaczonych na przedsięwzięcia standardowe (w znaczeniu projektów finansowanych na zasadzie dotacji). Powstaje jednak pytanie, jak bardzo finansowanie zwrotne będzie efektywne w sytuacji niskiego poziomu konkurencyjności polskich przedsiębiorstw (Szczucki i in. 2013: s. 5–11). Inną wątpliwością jest potencjalne zaburzenie rynku usług finansowych, bowiem podmioty świadczące do tej pory takie usługi za własne środki będą chciały skorzystać ze środków unijnych. Co prawda, przewidziany prawem UE mechanizm luki finansowej ma temu zapobiec, ale w praktyce może się okazać, iż środki unijne będą konkurować z dotychczas dostępnymi instrumentami finansowymi, co doprowadzić może do nierównej konkurencji między pośrednikami finansowymi.

Po czwarte, system koordynacji funduszy rolnych ze strukturalnymi i inwestycyjnymi będzie bardzo trudno wdrożyć na poziomie regionalnym, o lokalnym nie wspominając. Już na poziomie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki

spójności na lata 2014–2020 ta koordynacja wydaje się mało efektywna (Ustawa z 11 lipca 2014 r., poz. 114). Koordynacja wymagałaby albo przesunięcia części środków z funduszy przewidzianych na wspólną politykę rolną na zadania polityki regionalnej, albo stworzenia jednego ministerstwa na poziomie kraju do wydawania środków: strukturalnych WPR oraz polityki regionalnej. Wydaje się, że oba te scenariusze są mało prawdopodobne.

Bilans

Dwanaście lat wydatkowania funduszy UE w Polsce przyniosło zbiór różnorodnych doświadczeń, tak pozytywnych, jak i negatywnych. Składają się nań działania z dwóch okresów finansowania: 2004–2006, 2007–2013, oraz z początku trzeciego (lata 2014–2020). Wbrew wielu opiniom, udział Polski w polityce regionalnej, w tym w roli beneficjenta funduszy unijnych, należy generalnie uznać za zadowalający. Do pozytywnych elementów należy zaliczyć (Geodecki et al. 2013: s. 55):

- zainicjowanie polityki rozwoju regionalnego. Dzięki uczestnictwu w instrumentach finansowych UE, Polska rozwinęła działania w kategoriach polityki rozwojowej prowadzonej w oparciu o wieloletnie planowanie i wdrażanie wcześniej ustalonych priorytetów;
- wykreowanie potencjału do prowadzenia polityki rozwoju. Dzięki znacznym funduszom, udało się wykreować pewien zasób do prowadzenia polityki rozwojowej, co ważne jest także na poziomie regionalnym. Pozwoliło to na stopniową decentralizację polityki, czego przykładem jest zarządzanie ewoluujące od Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego do regionalnych programów operacyjnych;
- lepsze wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych kraju i regionów;
- budowę podstaw rozwoju, na które składają się w głównej mierze: infrastruktura publiczna, zasoby ludzkie, otoczenie biznesu;
- pobudzenie stanu koniunktury gospodarczej od strony popytowej. Miało to zwłaszcza szczególne znaczenie w latach 2009–2011 i przyczyniło się do utrzymania polskiej gospodarki na ścieżce wzrostu;
- wprowadzenie monitoringu i ewaluacji oraz certyfikacji w ramach polityki regionalnej. Co prawda, sposób przeprowadzania ewaluacji budzi wątpliwości, ale postęp w tym zakresie jest zauważalny.

Powyższe uwagi pozytywne wypadnie uzupełnić, być może dla czytelnika oczywistą, uwagą na temat znacznych transferów finansowych, które przyczyniły się do poprawy infrastruktury czy jakości kapitału ludzkiego. Począwszy od wejścia Polski do Unii Europejskiej ważnym czynnikiem wzmacniającym procesy rozwojowe w polskiej gospodarce są transfery z budżetu UE, które w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 marca 2014 r. wyniosły prawie 95,9 mld euro. W tym samym czasie Polska wpłaciła do budżetu UE ok. 32,6 mld euro, tytułem składki członkowskiej, oraz 143 mln euro, tytułem zwrotu środków. Podsumowując, saldo transferów finansowych z budżetu UE po 119 miesiącach członkostwa wynosi 63 mld euro. Na większość transferów z UE do Polski w tym okresie składają się przede wszystkim przekazy środków związane z polityką spójności (60,4 mld euro) oraz wspólną polityką rolną (około 31,1 mld euro) (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2014: s. 13–14).

Nie oznacza to, iż dystans rozwojowy w stosunku do średniej unijnej został zmniejszony. Doświadczenie innych państw UE, które korzystały ze wsparcia unijnego, a dzisiaj (także na skutek kryzysu) należą do biednych krewnych „starej” UE, każe z uwagą traktować krytyczne sądy na temat efektywności wykorzystania funduszy unijnych w Polsce. Wciąż dominujące w Polsce przekonanie o wizji łatwych pieniędzy nie sprzyja autentycznemu podnoszeniu konkurencyjności polskiej gospodarki. Wynika to z kilku przesłanek (Gorzela 2012: s. 252):

- braku autentycznej wizji rozwoju, objawiającym się utratą suwerenności w projektowaniu strategicznym przedsięwzięć rozwojowych;
- przerzucania odpowiedzialności za rozwój krajowy czy regionalny na podmioty zewnętrzne, w tym przypadku UE;
- ograniczania nakładów finansowych przeznaczanych na przedsięwzięcia prorozwojowe do środków uzyskiwanych z UE;
- nastawienia na maksymalizację absorpcji środków unijnych, kosztem celowości ich przeznaczenia;
- uzależnienia się od pomocy z zewnątrz – wielu beneficjentów funduszy UE funkcjonuje tak długo, jak długo dostępne są środki w ramach realizowanego projektu.

Powyższe wnioski, natury tak krytycznej, jak i optymistycznej, wskazują na dodatni bilans polskiego uczestnictwa w polityce regionalnej UE. Z pewnością, nie jest to czas dla Polski stracony. W tym okresie bowiem mieliśmy do czynienia generalnie z przyspieszeniem wzrostu gospodarczego, zwiększeniem naszego eksportu (głównie do państw UE) oraz napływem dużych inwestycji zagranicznych. Rozwój okazał się jed-

nak nierównomierny. Najbardziej na korzystaniu z funduszy unijnych zyskały regiony najbogatsze, co nie jest właściwym odzwierciedleniem celów polityki regionalnej.

Dotychczasowa realizacja polityki regionalnej w Polsce to w dużej mierze (aczkolwiek nie tylko) inwestycje modernizujące polską gospodarkę w sposób powierzchowny, czego przykładem są inwestycje infrastrukturalne, które poprawiają jedynie warunki życia mieszkańców. W małym stopniu udało się wykorzystać pieniądze unijne na wzmacnianie konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki. Stąd też obawa, iż fundusze unijne w ramach polityki regionalnej mogą przynosić nietrwały efekt, widoczny jedynie w okresie wydatkowania środków, przy jednocześnie stosunkowo niewielkiej mocy sprawczej w zakresie długofalowych procesów rozwojowych (Fischer 2014: s. 48–49, 55).

Bibliografia

- BUKOWSKI Andrzej, GADOWSKA Kaja, POLAK Paulina (2008), *Bariery w dystrybucji środków unijnych a mechanizmy systemowe (w schyłkowym) państwie bezpieczeństwa socjalnego. Przypadek Polski*, „Studia Socjologiczne” nr 1.
- CHROŚCIŃSKA Anna, PŁACHECKI Tomasz, STERNIK Agnieszka (2005), *Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystywaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego*, Raport dla Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Warszawa.
- DECYZJA (1999) Komisji z 1 lipca 1999 roku ustalająca wykaz regionów objętych celem 1. funduszy strukturalnych na okres 2000-2006, Dz.U. UE nr L 194 z 27 lipca 1999 roku.
- DOROŻYŃSKI Tomasz (2012), *Rola polityki Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych dysproporcji gospodarczych. Wnioski dla Polski*, Łódź.
- EUROPEAN COMMISSION – EUROPEAID (2002), *Project Cycle Management Handbook*, Bruksela.
- EUROPEAN COMMISSION (2014), European Innovation Scoreboard (EIS).
- EUROPEAN COMMISSION, Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 A short reference guide for Managing Authorities, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/if/if_2014_2020/Documents/FEI_Shortguide_version25_04_2014.pdf.
- EUROSTAT, Administrative boundaries, 2014 [w:] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/RSI/#?vis=nuts2.economy>
- EWALUACJA ex-post Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (2010), Warszawa.

- FISZER Józef M. (2014), *Suwerenność Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, w: Konstanty A. Wojtaszczyk, Małgorzata Mizerska-Wrotkowska, Wojciech Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004-2014)*, Warszawa.
- GACZEK Wanda Maria (2003), *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Bydgoszcz–Poznań.
- GEODECKI Tomasz, GORZELAK Grzegorz, GÓRNIAK Jarosław, HAUSNER Jerzy, MAZUR Stanisław, SZLACHTA Jacek, ZALESKI Janusz (2013), *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Kraków.
- GILL Norbert (2006), *Procedury zamówień publicznych w wykorzystaniu funduszy europejskich*, w: Jerzy Babiak (red.), *Fundusze Unii Europejskiej – doświadczenia i perspektywy*, Warszawa.
- GO GLOBAL! (2011), *Raport o Innowacyjności Polskiej Gospodarki*, Warszawa.
- GORGOL Przemysław, KOTRASIŃSKI Jacek, WEREMIUK Alicja (2012), *Metaewaluacja wyników badań ewaluacyjnych Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013*, Warszawa.
- GORZELAK Grzegorz (2000), *Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3.
- GORZELAK Grzegorz (2007), *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej*, w: Grzegorz Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Warszawa.
- GORZELAK Grzegorz (2010), *Czynniki sukcesu lokalnego*, w: Bohdan Skrzypczak (red.), *Od animacji do rewitalizacji społecznej – dialog perspektyw i doświadczeń*, Warszawa.
- GORZELAK Grzegorz (2012), *Refleksje o strategicznych wyzwaniach dla Polski i jej regionów*, w: Antoni Kukliński, Jacek Woźniak (red.), *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, Kraków.
- GÓRNIAK Jarosław (red.) (2005), *Ewaluacja działania 1.2.1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006*, Kraków.
- GRACZYK Magdalena (2007), *Zarządzanie strategiczne zrównoważonym rozwojem lokalnym – dokumenty programowe*, w: Mieczysław Dudek (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Teoria i praktyka*, Legnica–Zielona Góra.
- GROSSE Grzegorz Tomasz (2002), *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1.
- GROSSE Grzegorz Tomasz (2004), *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa.

- GROSSE Grzegorz Tomasz (2012), *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa.
- GROSSE Grzegorz Tomasz (2013), *Inteligentna specjalizacja w Polsce. Czy potrafimy wykorzystać szansę*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA-+20131119+SIT-01+DOC+WORD+V0//PL&language=PL>
- http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/Fundusze_Europejskie_2004_2006.aspx
- JASTRZĘBSKA Maria (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- KARWATOWICZ Grzegorz (2012), *Finansowanie projektów i programów z udziałem bezzwrotnych środków unijnych, a zamówienia publiczne – wybrane zagadnienia*, w: Wiesława Niemiec (red.), *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce, aspekty prawno-finansowe*, Warszawa.
- KAWA Szymon, SANECKI Tomasz (2006), *Doświadczenia Instytucji Wdrażającej w Małopolsce we wdrażaniu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, w: Robert Borkowski, Robert Lisowski (red.), *Małopolska w Europie*, Kraków.
- KIERZKOWSKI Tomasz, JANKOWSKA Agnieszka, KNOPIK Robert (2009), *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności, Komentarz do rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności*, Warszawa.
- KLIMOWICZ Monika (2014), *Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej*, w: Anna Pacześniak, Monika Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2001), *Podręcznik Zarządzanie Cyklem Projektu*, Bruksela.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2010), *Inwestujemy w przyszłość, Ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2007–2013*, [b.m.].
- KOMISJA EUROPEJSKA (2014), *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*, Bruksela.
- KOZAK Marek (2007), *Problem strategii w dokumentach rozwoju regionalnego*, w: Grzegorz Gorzelak, Anna Tucholska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*, Warszawa.
- KOZAK Marek (2007), *Rola funduszy Unii Europejskiej w rozwoju regionalnym*, w: Grzegorz Gorzelak (red.) *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Warszawa.

- KRAJOWE WYTYCZNE DOTYCZĄCE KWALIFIKOWANIA WYDATKÓW W RAMACH FUNDUSZY STRUKTURALNYCH I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI W OKRESIE PROGRAMOWANIA 2007–2013 (2010), Warszawa.
- KUDEŁKO Joanna (2011), *Dynamiczna analiza efektów polityki spójności w Polsce w przekroju regionalnym*, w: Joanna Kudełko, Andrzej Prusek, Kazimierz Zieliński, *Europejska polityka spójności oraz jej efekty w Polsce*, Kraków.
- LISOWSKI Robert (2006), *Jak wykorzystać szansę. Raport dotyczący wdrażania funduszy strukturalnych w Małopolsce w latach 2004–2006*, w: Robert Borkowski, Robert Lisowski (red.), *Małopolska w Europie*, Kraków.
- MINISTERSTWO GOSPODARKI I PRACY (2004), *Raport o polityce regionalnej*, Warszawa.
- MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY I ROZWOJU (2014), *Sprawozdanie roczne z realizacji POIiŚ za 2013 rok, zatwierdzone przez Komitet Monitorujący Program uchwałą nr 3/2014 z 3 czerwca 2014 roku*, http://www.pois.gov.pl/AnalizyRaporty-Podsumowania/Documents/Sprawozdanie_POIS_2013_05062014.zip.
- MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI (2014), *Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE – przegląd najważniejszych zmian*, http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/47180/259708/file/Rolnictwo%20i%20obszary%20wiejskie_10%20lat%20w%20UE_v5.pdf.
- MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO (2007), *Fundusze Strukturalne w Polsce w latach 2005–2007. Raport z działalności Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa.
- MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO (2010), *Badanie „Ocena systemu zarządzania i wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013”. Raport końcowy*, Warszawa.
- MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO (2011), *Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego narodowych strategicznych ram odniesienia na lata 2007–2013*, Warszawa.
- NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA (2007), Warszawa.
- PROGRAM ROZWÓJ POLSKI WSCHODNIEJ 2007–2013 (2012), Warszawa.
- PROGRAMOWANIE PERSPEKTYWY FINANSOWEJ 2014–2020 (2014). Umowa Partnerstwa, Warszawa.
- PROKSEN – PBS DGA (2007), *Oddziaływanie funduszy strukturalnych na poziomie podregionów NUTS 3*, Warszawa.

- PSDB (2008), *Analiza zapisów linii demarkacyjnej pomiędzy programami operacyjnymi: polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej. Raport końcowy*, Warszawa.
- RAPORT KOŃCOWY. BADANIE EWALUACYJNE (2009) *Problemy i bariery w realizacji PO IG*, Katowice.
- RAPORT O ROZWOJU I POLITYCE REGIONALNEJ (2007), Warszawa.
- ROZPORZĄDZENIE 1299/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz.U. UE nr L 347 z 20 grudnia 2013 roku.
- ROZPORZĄDZENIE 1300/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, Dz.U. UE nr L 347 z 20 grudnia 2013 roku.
- ROZPORZĄDZENIE 1301/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Dz.U. UE nr L 347 z 20 grudnia 2013 roku.
- ROZPORZĄDZENIE 1302/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 roku zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Dz.U. UE nr L 347 z 20 grudnia 2013 roku.
- ROZPORZĄDZENIE 1303/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.U. UE nr L 347 z 20 grudnia 2013 roku.
- ROZPORZĄDZENIE 1304/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (dalej rozporządzenie nr 1304/2013), Dz.U. UE nr L 347 z 20 grudnia 2013 roku.

- ROZPORZĄDZENIE 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.U. UE nr L 347 z 20 grudnia 2013 roku.
- SANECKI Tomasz (2006), *Wprowadzenie*, w: Tomasz Sanecki (red.), *Fundusze unijne. Czy wykorzystamy szansę dla Polski*, Kraków.
- SŁUGOCKI Waldemar (2013), *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Zielona Góra.
- SMOLEŃ Dionizy (2006), *Czy program Phare Spójność Społeczna i Gospodarcza jest skutecznym instrumentem przygotowań do funduszy strukturalnych*, w: Jerzy Babiak (red.), *Fundusze Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa.
- SOLARZ Piotr (2009), *Rozwój regionalny i polityka regionalna w Polsce w okresie 2004–2009*, w: Stanisław Konopacki (red.), *Polska, pięć lat w Unii Europejskiej*, Łódź.
- SWIANIEWICZ Paweł, KRUKOWSKA Jaonna, LACKOWSKA Marta, MIELCZAREK Adam (2010), *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem. Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*, Warszawa.
- SWIANIEWICZ Paweł, LACKOWSKA Marta (2008), *Pełzająca decentralizacja: wykorzystanie funduszy europejskich przez polskie samorządy*, w: Paweł Swianiewicz, Jan Herbst, Marta Lackowska, Adam Mielczarek, *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Warszawa.
- SZCZUCKI Jan, GAJEWSKI Maciej, TAMOWICZ Piotr, PRZYBYŁOWSKI Michał, KUBAJEK Robert, PENSZKO Paweł (2013), *Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007–2013*, Warszawa.
- SZLACHTA Jacek, ZAUCHA Jacek (2010), *A new paradigm of the EU regional development in the context of the Poland's National Spatial Development Concept*, „Insitute for Development Working Papers”, No. 001.
- ŚWISTAK Marek (2009), *Polityka spójności w działaniu. Pomiędzy koncepcją a praktyką wdrażania funduszy Unii Europejskiej w Polsce*, „Forum Europejskie”, nr 16.
- ŚWISTAK Marek (2010), *Administracyjno-prawne aspekty wdrażania funduszy strukturalnych*, „Przegląd Prawa i Administracji”, nr 86.
- ŚWISTAK Marek (2014a), *Fundusze unijne a rozwój podmiotów ekonomii społecznej*, w: Paweł Georgica (red.), *Jak Polska wykorzystwała środki Unii Europejskiej*, Warszawa.
- ŚWISTAK Marek (2014b), *Fundusze unijne na lata 2014–2020. Programowanie na poziomie unijnym i krajowym*, „Unia Europejska.pl”, nr 1.

- TKACZYŃSKI Wiktor Jan, WILLA Rafał, ŚWISTAK Marek (2009), *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa.
- TOMASZEWSKI Krzysztof (2007), *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Warszawa.
- USTAWA (2014/1146) z 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. RP z 29 sierpnia 2014 roku, poz. 1146.
- WEISS Elżbieta (2011), *Pozyskiwanie środków unijnych przez przedsiębiorstwa innowacyjne. Podejście procesowe*, Warszawa.
- WLAŻŁAK Katarzyna (2010), *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa.
- WYSZKOWSKA Dorota (2010), *Bariery wykorzystania funduszy pomocowych Unii Europejskiej na przykładzie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013*, w: Michał S. Bańka, Franciszek Gołębiowski (red.), *Fundusze Unii Europejskiej a rozwój społeczno-gospodarczy Polski*, Warszawa.
- YUILL Douglas (2007), *Reakcja na zmieniającą się agendę polityczną. Ostatnie wydarzenia w zakresie polityki regionalnej w UE i Norwegii, Raport 06/1*, w: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Rozwój regionalny w Europie. Raporty EoRPA*, Warszawa.
- ZAŁĄCZNIK I/1311 (2013) do Rozporządzenia Rady (UE, EURATOM) nr 1311/2013 z 2 grudnia 2013 roku określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, Dz.U. UE nr L 347 z 20 grudnia 2013 roku.
- ŻUBER Piotr, BAUC Anna, *Nowa polityka spójności szansą dla miast*, <http://publica.pl/teksty/nowa-polityka-spojnosci-szansa-dla-miast-41756.html>.
- ŻUBER Piotr (2007), *Zmiany w polityce spójności UE i ich wpływ na sposób wykorzystania środków z UE*, w: Marek Szczepański (red.), *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, cz. I, Warszawa.