

Tomasz Dębowski

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: debal@poczta.onet.pl

WYZWANIA UNIJNEJ POLITYKI REGIONALNEJ

CHALLENGES OF EUROPEAN UNION REGIONAL POLICY

DOI: 10.15611/pn.2017.487.06

JEL Classification: R58

Streszczenie: Problematyka podjęta w niniejszej publikacji wskazuje wybrane uwarunkowania realizacji unijnej polityki regionalnej w latach 2014–2020. W pierwszej części artykułu podjęto próbę wyjaśnienia pojęcia „rozwój regionalny”. Oparto się przy tym na wybranych ujęciach prezentowanych w literaturze krajowej oraz ustawodawstwie polskim. W dalszej kolejności dokonano analizy zróżnicowań rozwoju państw członkowskich Unii Europejskiej. Wykorzystano do tego dwa wskaźniki: *PKB per capita* oraz *stopę bezrobocia długookresowego*. Okres analizy objął lata 2006–2015. Podstawowym celem artykułu stało się jednak określenie głównych kierunków zmian w unijnej polityce regionalnej lat 2014–2020 w kontekście dążeń Unii Europejskiej do wzmacniania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Przeprowadzone rozważania wskazały nowe zmiany, istotne wyzwania oraz szczególne obostrzenia w sferze unijnej polityki regionalnej lat 2014–2020. Zidentyfikowano też jedną z przeszkód mogących negatywnie wpłynąć na proces wyrównywania poziomu rozwoju na obszarze Wspólnoty.

Słowa kluczowe: polityka regionalna Unii Europejskiej, zróżnicowania regionalne, warunkowość, włączenie społeczne.

Summary: Selected determinants of the implementation of EU regional policy in the years 2014–2020 are presented as issues of this publication. The attempt to explain the concept of “regional development” is taken in the first part of the article, based on selected approaches presented in national literature and Polish legislation. The differences of the development of EU Member States is analyzed in the further section. Two indicators are used to this: GDP per capita and a long-term unemployment rate. The period of 2006–2015 is covered by the analysis. However, the main aim of the article is to identify the main directions for changes in EU regional policy in the years 2014–2020 in the context of the European Union’s aspirations to strengthen economic, social and territorial cohesion. The carried out discussions highlight new changes, significant challenges and special constraints in the area of EU regional policy in the years 2014–2020. One of the obstacles is also identified, which may adversely affect the process of levelling the playing field in terms of development in the European Community (EC).

Keywords: EU regional policy, regional differentiation, conditionality, social inclusion.

1. Wstęp

Polityka regionalna Unii Europejskiej odgrywa istotną rolę w procesach rozwojowych na obszarze Wspólnoty. W każdym z kolejnych okresów programowania pojawiają się nowe zasady jej realizacji. Główne zmiany mają charakter instrumentalny i dotyczą przede wszystkim instrumentów prawnych, finansowych, instytucjonalnych oraz organizacyjnych. Wobec występujących na terytorium Unii Europejskiej różnicowań regionalnych oraz pojawiających się nowych wyzwań i uwarunkowań prowadzenia polityki regionalnej warto przyjrzeć się głównym modyfikacjom, jakie w sferze tej polityki zostały wprowadzone w latach 2014–2020.

2. Rozwój regionalny – pojęcie

W polskim dorobku literaturowym spotyka się wiele określeń pojęcia „rozwój regionalny”. Definiowania podejmuje się głównie ekonomiści, lecz niektóre interpretacje spotkać też można w regulacjach prawnych i dokumentach strategicznych. Problematyką rozwoju regionalnego zajmowali się m.in. J. Borowiec, D. Czykier-Wierzba, K. Głąbicka, G. Gorzelak, M. Grewiński, M. Klamut, W. Kosiedowski, L. Kupiec, I. Pietrzyk, A. Potoczek, L. Wojtasiewicz i inni.

Według S.L. Bagdzińskiego, W. Kosiedowskiego i M. Marszałkowskiej rozwój regionalny jest „procesem wszelkich zmian zachodzących w regionie”. Autorzy stwierdzają, że „...rozwój regionalny jest w dużej mierze procesem o charakterze ekonomicznym, którego główną cechą jest wzrost gospodarczy regionu, czyli zwiększenie produkcji dóbr i usług wskutek ilościowego zwiększenia wykorzystywanych czynników produkcji (rzeczowych i osobowych). Ilościowym zmianom produkcji powinny towarzyszyć jakościowe i strukturalne. Z ekonomicznego punktu widzenia rozwój regionalny można określić jako proces transformacji czynników i zasobów regionalnych w dobra i usługi” [Bagdziński, Maik, Potoczek (red.) 1995, s. 38–39].

L. Wojtasiewicz uważa, że „rozwój regionalny to proces zmian zachodzących w danym regionalnym układzie, z uwzględnieniem właściwych temu układowi potrzeb oraz celów, preferencji i hierarchii wartości, które składają się na gospodarkę danego układu regionalnego. Cele rozwoju regionalnego mają charakter uniwersalny, ale w określonych warunkach dokonuje się ich konkretyzacja. Każdy układ regionalny ma swoje drzewo celów, odpowiadające istniejącym możliwościom i oczekiwaniom” [Wojtasiewicz 1995].

W. Kosiedowski wskazuje, że „najszerzej rozumiany rozwój regionalny, wyizolowany z konkretnych form, jest raczej kategorią abstrakcyjno-filozoficzną, która w empirycznych studiach regionalnych nie znajduje zastosowania. Analizy empiryczne muszą uwzględniać fakt, że rozwój każdego regionu jest pewną wypadkową, swoistą sumą różnych aspektów zachodzących zmian. Wszystkie one są wzajemnie

powiązane, bądź na zasadzie substytucji, bądź komplementarności, a w niektórych przypadkach mogą wzajemnie się wykluczać, lub zajmować wobec siebie pozycję neutralną (ostatni przypadek zachodzi najrzadziej)” [Kosiedowski (red.) 2001, s. 28–29].

Z kolei w nieobowiązującym już Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004–2006 rozwój regionalny definiowany był jako „wzrost potencjału gospodarczego regionów oraz trwała poprawa ich konkurencyjności i poziomu życia mieszkańców, co przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju” [*Narodowy Plan Rozwoju* 2003].

W ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju znalazła miejsce pośrednia interpretacja terminu. W art. 2 zidentyfikowane zostało zagadnienie wspierania rozwoju regionalnego określone jako „zespół działań Rady Ministrów na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju województw, oparty na jednolitych zasadach dostępu województw do publicznych środków krajowych i publicznych środków wspólnotowych, których przeznaczenie określają priorytety rozwoju regionalnego ustalone w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego” [Ustawa z 20 kwietnia 2004].

Podobnie w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie zdefiniowano bezpośrednio pojęcia „rozwój regionalny”. Sprecyzowano jedynie pojęcie polityki rozwoju jako „zespołu wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej” [Ustawa z 6 grudnia 2006].

Mimo różnych ujęć definicyjnych należy podkreślić, że cechą rozwoju regionalnego jest wielowymiarowość i możliwość pomiaru. Rozwój regionalny rozpatrywany jest jednak bardzo rozmaicie. Może on być analizowany na różnych poziomach uogólnienia, w różnych przekrojach czasowych i przestrzennych oraz w odniesieniu do różnych dziedzin działalności społeczno-gospodarczej. Podejście takie zdeteminowane jest mnogością zmian zachodzących w gospodarkach regionów. Termin „rozwój regionalny” zyskał na znaczeniu szczególnie w krajach Unii Europejskiej. Przyjęte przez Komisję Europejską cele polityki regionalnej na lata 2014–2020, ich realizacja w oparciu o obowiązujące zasady oraz charakter funkcjonowania głównych narzędzi finansowych – funduszy strukturalnych, wyraźnie wskazują, że podstawą rozwoju społeczno-gospodarczego Unii jest troska o rozwój regionów.

3. Zróżnicowania rozwoju państw członkowskich Unii Europejskiej

Przedstawienie zróżnicowania rozwoju państw członkowskich Unii Europejskiej zostanie w niniejszej publikacji dokonane w oparciu o dwa podstawowe wskaźniki

społeczno-ekonomiczne: *PKB per capita* oraz *stopę bezrobocia*. Są one charakterystyczne dla ogólnego przesłania unijnej polityki spójności, jakim jest dążenie do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na obszarze Unii Europejskiej.

Analiza spójności terytorialnej zostanie pominięta – z uwagi na niewystępowanie jednego uniwersalnego miernika w tym zakresie.

Spójność gospodarcza i społeczna rozumiana jest wspólnie jako zwiększenie konkurencyjności i ekologicznego wzrostu gospodarczego w gospodarkach regionalnych oraz zapewnienie mieszkańcom lepszych usług, większych możliwości zatrudnienia i lepszej jakości życia. Natomiast spójność terytorialna oznacza tworzenie połączeń między regionami, aby mogły osiągnąć korzyści z ich odpowiednich mocnych stron oraz współpracować w ramach nowych i innowacyjnych konfiguracji, co pozwoli im na podejmowanie wspólnych wyzwań (takich jak walka ze zmianą klimatu) oraz umożliwi w ten sposób generowanie korzyści na poziomie Unii Europejskiej i wzmocnienie jej struktur [Komisja Europejska 2014].

W Unii Europejskiej poziom *PKB per capita* znacznie się różnił między poszczególnymi państwami członkowskimi. Po spadku wskaźnika mającym miejsce w większości państw (z wyjątkiem Polski, Malty, Portugalii i Węgier) w 2009 r., w 2010 r. odnotowano ponownie jego wzrost w 24 krajach. Stan ten utrzymał się w 2011 r., kiedy to wzrost *PKB per capita* miał miejsce w 25 państwach. W 2012 r. tendencja utrzymywała się na podobnym poziomie – 23 państwa członkowskie odnotowały wzrost *PKB per capita*. W latach 2013–2015 wzrost *PKB per capita* obserwowano każdorocznie w 25 państwach unijnych. Produkt krajowy brutto według parytetu siły nabywczej na 1 mieszkańca w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2006–2015 przedstawia tabela 1.

W 2015 r. najwyższy poziom *PKB per capita* odnotowano w Luksemburgu, Irlandii i Holandii. Najniższy poziom wystąpił w Bułgarii, Rumunii i Chorwacji. W Bułgarii *PKB per capita* był ponad pięciokrotnie niższy niż w Luksemburgu. Średnio *PKB per capita* w Unii Europejskiej wyniósł w 2015 r. 37 405,5 USD. Powyżej tej wartości wskaźnik ukształtował się w 11 krajach Wspólnoty, poniżej zaś w 17 państwach. Wartość osiągnięta w Bułgarii stanowiła jedynie 48% średniego *PKB per capita* Unii Europejskiej, natomiast w Luksemburgu było to aż 272% wartości średniej.

Analizując minione dziesięciolecie, należy zwrócić uwagę, że najbardziej dynamiczny przyrost wskaźnika nastąpił w Rumunii (o 87%), Polsce (o 72%) i na Litwie (o 65%). Najniższe wzrosty odnotowano na Cyprze (o 2%), w Wielkiej Brytanii (o 9%) i Hiszpanii (o 12%). Wyjątkiem okazała się natomiast Grecja, w której *PKB per capita* pogorszył się o 6%. Wart odnotowania jest fakt, iż skutki globalnego kryzysu gospodarczego doprowadziły do pogorszenia się wskaźników w większości państw unijnych w 2009 r.

Tabela 1. Produkt krajowy brutto według parytetu siły nabywczej na 1 mieszkańca w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2006–2015 (ceny bieżące, USD)

Państwo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austria	37 626	39 234	41 152	40 620	41 893	44 022	45 867	47 366	47 869	48 194
Belgia	35 071	36 580	37 847	37 629	39 258	40 859	41 936	42 952	43 452	44 093
Bułgaria	11 441	13 319	14 935	14 871	15 287	15 731	16 196	16 613	17 212	17 958
Chorwacja	17 009	18 922	20 464	19 393	18 982	20 571	21 016	21 442	21 635	21 880
Cypr	30 507	32 250	35 266	34 551	34 379	33 397	32 012	30 586	30 401	31 116
Czechy	24 401	26 680	27 112	27 009	27 070	28 684	28 858	30 198	31 573	32 759
Dania	37 167	38 670	40 838	39 612	41 836	43 314	44 246	45 681	45 996	46 624
Estonia	19 299	21 836	22 509	20 206	21 110	23 955	25 819	26 991	27 852	27 808
Finlandia	34 502	37 505	39 730	37 535	38 323	40 251	40 438	40 952	40 713	40 979
Francja	32 267	34 034	35 142	34 797	35 891	37 325	37 462	39 158	39 301	39 631
Grecja	28 273	29 306	31 162	30 652	28 981	26 626	25 980	26 792	26 852	26 631
Hiszpania	30 861	32 803	33 730	32 797	32 373	32 530	32 236	32 842	33 625	34 527
Holandia	40 815	43 659	46 140	44 387	44 774	46 388	46 449	48 094	48 271	48 313
Irlandia	43 997	46 793	43 935	41 934	43 501	45 445	46 303	47 802	50 451	65 144
Litwa	16 729	19 277	20 797	18 278	20 085	22 542	24 475	26 511	27 686	27 680
Luksemburg	77 301	82 846	85 016	80 306	84 590	91 073	90 788	95 929	98 460	101 926
Łotwa	16 633	19 055	19 905	17 049	17 426	19 475	21 159	22 570	23 575	24 257
Malta	23 647	24 928	26 722	27 194	28 577	28 948	29 568	31 187	31 700	33 339
Niemcy	34 690	36 778	38 439	37 113	39 639	42 143	43 654	44 270	46 526	47 377
Polska	15 209	16 902	18 170	19 285	20 886	22 524	23 604	24 501	25 270	26 261
Portugalia	23 872	25 222	26 096	26 209	26 943	26 932	27 125	27 930	28 760	29 213
Rumunia	11 420	13 242	15 990	15 815	16 580	17 625	18 910	19 573	20 389	21 403
Słowacja	18 866	21 497	23 904	23 247	24 585	25 233	26 193	27 539	28 471	29 105
Słowenia	25 869	27 278	29 598	27 506	27 608	28 513	28 493	29 105	30 426	31 144
Szwecja	37 571	40 561	41 881	39 657	41 756	43 709	44 434	45 067	45 513	46 704
Węgry	18 664	19 354	20 837	20 891	21 604	22 629	22 727	24 084	25 232	25 799
W. Brytania	38 172	38 681	38 886	37 187	36 269	36 789	37 791	39 215	40 333	41 459
Włochy	31 953	33 712	35 171	34 142	34 715	35 871	35 900	35 711	35 606	36 030

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2017a].

Przeprowadzona analiza wskazuje na trwale występowanie dysproporcji rozwojowych na obszarze Unii Europejskiej i brak pełnej spójności gospodarczej Wspólnoty. Pozytywnym wydzźwiękiem jest uwidoczniła tendencja wzrostowa PKB *per capita* niemalże we wszystkich krajach z wyjątkiem Grecji.

Pod względem spójności społecznej Unia Europejska nie jest jednolita. Stopa bezrobocia długookresowego wykazuje znaczne odchylenia. W przekroju lat 2006–2015 wahała się ona od 0,6% (na Cyprze w 2007 r.) do 19,5% (w Hiszpanii w 2014 r.). Największy przyrost stopy bezrobocia długookresowego miał miejsce w 2010 r. i był reakcją na globalny kryzys gospodarczy lat 2007–2009. W 2010 r. wzrost stopy bezrobocia długookresowego wystąpił aż w 26 państwach Unii Europejskiej. W Austrii jej poziom się nie zmienił, spadek odnotowany został jedy-

nie w Niemczech. W kolejnych latach stopa bezrobocia fluktuowała. W niektórych państwach UE zaobserwować można było stały jej wzrost (np. Holandia), w innych stały spadek (np. Estonia). W większości państw unijnych zauważalna była jednak zmienność parametru, odzwierciedlana latami spadków i wzrostów. Stopę bezrobocia długookresowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2006–2015 prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Stopa bezrobocia długookresowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2006–2015 (%)

Państwo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austria	1,5	1,3	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,7
Belgia	4,2	3,8	3,3	3,5	4,0	3,5	3,4	3,9	4,3	4,4
Bulgaria	5,0	4,0	2,9	2,9	4,7	6,3	6,8	7,4	6,9	5,6
Chorwacja	6,4	6,0	5,3	5,1	6,6	8,4	10,2	11,0	10,1	10,3
Cypr	0,7	0,5	0,6	1,3	1,6	3,6	6,1	7,7	6,8	b.d.
Czechy	3,9	2,8	2,2	2,0	3,0	2,7	3,0	3,0	2,7	2,4
Dania	0,8	0,6	0,5	0,6	1,5	1,8	2,1	1,8	1,7	1,7
Estonia	2,9	2,3	1,7	3,7	7,6	7,1	5,5	3,8	3,3	2,4
Finlandia	1,9	1,5	1,2	1,4	2,0	1,7	1,6	1,7	1,9	2,3
Francja	3,5	3,0	2,6	3,0	3,5	3,6	3,7	4,0	4,2	4,3
Grecja	4,9	4,2	3,7	3,9	5,7	8,8	14,5	18,5	19,5	18,2
Hiszpania	1,8	1,7	2,0	4,3	7,3	8,9	11,0	13,0	12,9	11,4
Holandia	1,7	1,2	0,9	0,8	1,2	1,6	1,9	2,5	2,9	3,0
Irlandia	1,4	1,4	1,7	3,5	6,8	8,6	9,0	7,8	6,6	5,3
Litwa	2,6	1,4	1,3	3,3	7,4	8,0	6,6	5,1	4,8	3,9
Luksemburg	1,4	1,2	1,6	1,2	1,3	1,4	1,6	1,8	1,6	1,9
Łotwa	2,4	1,6	1,9	4,5	8,8	8,8	7,8	5,7	4,6	4,5
Malta	2,7	2,7	2,6	2,9	3,1	3,0	3,1	2,9	2,7	2,4
Niemcy	5,7	4,9	3,9	3,5	3,3	2,8	2,4	2,3	2,2	2,0
Polska	7,8	4,9	2,4	2,5	3,0	3,6	4,1	4,4	3,8	2,9
Portugalia	3,9	3,8	3,6	4,2	5,7	6,2	7,7	9,3	8,4	7,2
Rumunia	4,1	3,2	2,4	2,2	2,4	2,9	3,0	3,2	2,8	3,0
Słowacja	10,3	8,4	6,7	6,6	9,3	9,3	9,4	10,0	9,3	7,6
Słowenia	2,9	2,2	1,9	1,8	3,2	3,6	4,3	5,2	5,3	4,7
Szwecja	1,0	0,8	0,8	1,1	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5
Węgry	3,4	3,5	3,6	4,2	5,5	5,2	5,0	4,9	3,7	3,1
W. Brytania	1,2	1,3	1,4	1,9	2,5	2,7	2,7	2,7	2,2	1,6
Włochy	3,3	2,9	3,0	3,4	4,0	4,3	5,6	6,9	7,7	6,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2017b].

W 2015 r. najwyższy poziom stopy bezrobocia długookresowego występował w Grecji, Hiszpanii i Chorwacji. Najniższy poziom odnotowano w Szwecji, Wielkiej Brytanii, Austrii i Danii. W Grecji stopa bezrobocia długookresowego była ponad dwunastokrotnie wyższa niż w Szwecji. Średni poziom stopy bezrobocia

długotrwałego dla Unii Europejskiej wyniósł w 2015 r. 4,7% (bez uwzględnienia Cypru – brak danych).

Powyżej tej wartości wskaźnik ukształtował się w 7 krajach Wspólnoty, poniżej w 19 państwach. W Słowenii wskaźnik zrównany był z wartością średnią.

Analizując lata 2006–2015, należy zwrócić uwagę na dużą zmienność stopy bezrobocia długookresowego oraz jej skrajnie różne wartości. Kilkunastoprocen-towa stopa bezrobocia utrzymywała się od 2012 r. w Grecji, Hiszpanii i Chorwa-cji, natomiast stopa poniżej 2% rejestrowana była w Austrii, Danii, Luksemburgu i Szwecji. Skutki globalnego kryzysu gospodarczego doprowadziły do pogorszenia się stopy bezrobocia długookresowego w większości państw unijnych z pewnym opóźnieniem – dopiero w 2010 r.

Mimo starań i dążeń Unii Europejskiej do osiągnięcia jak najwyższego stopnia spójności gospodarczej i społecznej dotychczasowe efekty okazują się być niezado-walające. Widać wyraźną polaryzację na regiony o parametrach „lepszyc” i „gor-szych”. Spójność gospodarcza i społeczna jest zatem stale obowiązującym wyzwaniem, a jej osiąganie jawi się jako proces długotrwały. Istotną przeszkodę w dążeniu do tego celu może stanowić forsowana coraz głośniejsz koncepcja Europy tzw. dwóch prędkości.

4. Główne kierunki zmian unijnej polityki regionalnej

Okres realizacji unijnej polityki regionalnej obejmujący lata 2014–2020 wiąże się z wdrażaniem Strategii Europa 2020. Założono w niej osiągnięcie do końca 2020 r. pięciu istotnych celów w sferze zatrudnienia, badań i rozwoju, zmian klimatu i zrównoważonego wykorzystania energii, edukacji, walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym [Strategia Europa 2020].

Cele te zdefiniowano w ujęciu ilościowym i sformułowano następująco:

- wzrost stopy zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat do co najmniej 75%;
- osiągnięcie 3% udziału inwestycji na B+R w PKB;
- redukcja emisji gazów cieplarnianych co najmniej o 20% w porównaniu z rokiem 1990 lub 30% w sprzyjających warunkach, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych do 20% finalnej konsumpcji energii, 20% wzrost efektywności energetycznej;
- zmniejszenie udziału osób wcześniej kończących edukację do 10% oraz wzrost udziału populacji osób w wieku 30–34 lat mających wykształcenie wyższe do 40%;
- redukcja liczby osób żyjących poniżej granicy ubóstwa co najmniej o 20 mln.

Zapisane w Strategii Europa 2020 cele odnoszą się do wszystkich polityk wspólnotowych, jednak ze względu na szczególne znaczenie unijnej polityki regionalnej (1/3 wydatków budżetowych UE w latach 2014–2020) stały się one istotnym wyzwaniem stojącym przede wszystkim przed tym rodzajem polityki.

Dla potrzeb bardziej precyzyjnego przełożenia zapisów zawartych w Strategii Europa 2020 na sferę polityk wspólnotowych (a zwłaszcza polityki regionalnej UE) Komisja Europejska w marcu 2012 r. przedstawiła dokument pn. *Wspólne Ramy Strategiczne* (WRS). Wskazano w nim 11 celów tematycznych, na bazie których wdrażana jest unijna polityka regionalna lat 2014–2020. Cele te zostały uwzględnione w dokumentach krajowych (Umowach Partnerstwa i programach operacyjnych), a ich realizacja jest aktualnym wyzwaniem stojącym przed polityką regionalną Unii Europejskiej. Cele tematyczne zawarte w WRS oraz źródła ich finansowania przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Cele tematyczne uwzględnione we Wspólnych Ramach Strategicznych i źródła ich finansowania

ERFF	EFS	FS	Cele tematyczne – WRS
			1. Wzmocnienie badań, rozwoju technologicznego i innowacji
			2. Poprawa dostępu do, i wykorzystanie oraz jakość technologii informacyjnych i komunikacyjnych
			3. Wzmocnienie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw sektora rolniczego (Fundusz Rolny) oraz rybactwa i akwakultury (Fundusz Rybacki)
			4. Wsparcie przejścia w kierunku gospodarki niskowęglowej we wszystkich sektorach
			5. Promowanie dostosowań do zmian klimatycznych, zapobieganie ryzyku i zarządzanie
			6. Ochrona środowiska i promowanie efektywnego wykorzystywania zasobów
			7. Promocja transportu zrównoważonego i usuwanie „wąskich gardeł” w kluczowej sieci infrastruktury
			8. Promowanie zatrudnienia i mobilności
			9. Promowanie włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa
			10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i kształcenie ustawiczne
			11. Wzmocnienie zdolności administracyjnych i efektywna administracja publiczna

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Komisja Europejska 2014].

Główne zmiany, jakie zaszły w polityce regionalnej Unii Europejskiej przewidzianej na lata 2014–2020, dotyczą przede wszystkim przeformułowania obowiązujących celów, przeznaczenia większych środków na finansowanie oraz wprowadzenia nowych warunków realizacji polityki regionalnej.

Należy zauważyć, że w latach 2007–2013 polityka regionalna Unii Europejskiej funkcjonowała w oparciu o trzy cele, którymi były [Rozporządzenie z 11 lipca 2006]:

- CEL 1 – konwergencja;
- CEL 2 – konkurencyjność regionalna i zatrudnienie;
- CEL 3 – europejska współpraca terytorialna.

W latach 2014–2020 podstawowymi celami stały się [Parlament Europejski 2014]:

- CEL 1 – inwestowanie na rzecz wzrostu i zatrudnienia;
- CEL 2 – europejska współpraca terytorialna.

Obecnie obowiązujące cele wkomponowują się w zapisy Strategii Europa 2020, a ich uszczegółowienie znajduje wyraz w postaci jedenastu wskazanych celów tematycznych zorientowanych na wzrost gospodarczy.

Pozytywne zmiany związane są ze sferą finansowania. Środki na politykę regionalną Unii Europejskiej stanowią drugą co do wielkości pozycję Wieloletnich Ram Finansowych 2014–2020. W cenach z 2011 r. wynoszą one ponad 325 mld euro, wobec 308 mld euro w latach 2007–2013. Uwzględniając zaś ceny bieżące, kształtują się one na poziomie niemalże 367 mld euro. Jest to najwyższy zasób pieniędzy w historii finansowania unijnej polityki regionalnej.

Realizacja polityki regionalnej UE w latach 2014–2020 odbywa się w zmienionych warunkach. Jedną z podstawowych zmian było wprowadzenie wspólnych przepisów dla polityki spójności (regionalnej), polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki rolnej i rybołówstwa.

Istotnym *novum* w unijnej polityce regionalnej stało się egzekwowanie tzw. *warunkowości ex ante*, zgodnie z którą regiony i państwa członkowskie UE przed otrzymaniem jakichkolwiek środków powinny zagwarantować, że wykorzystają je w zgodzie z prawnym, instytucjonalnym i politycznym przeznaczeniem oraz w sposób jak najbardziej efektywny. W procesie ubiegania się o środki unijne zasada ta wymusiła na krajach UE przedstawianie Komisji Europejskiej celów, ram tematycznych, szczegółów i wyjaśnień w kontekście planowanych do realizacji inwestycji w latach 2014–2020 [Rozporządzenie nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013].

W trosce o osiągnięcie jak najlepszych rezultatów wprowadzona została także zasada tzw. *warunkowości ex-post*. Oznacza to, że dla każdego z funduszy europejskich utworzono 6% rezerwę, która przydzielona zostanie podczas średniookresowej oceny wykonania. Otrzymują ją państwa, których programy operacyjne osiągną cele pośrednie określone dla programów operacyjnych, zawarte w Umowach Partnerskich. Przykładowo Polska określiła zestaw wskaźników oraz ich wartości pośrednie na rok 2018 i docelowe na rok 2022. Przegląd i ocena stopnia realizacji tych wskaźników dokonane zostaną przez Komisję Europejską w 2019 r. Nieosiągnięcie celów pośrednich skutkować może zawieszeniem środków, a w skrajnych przypadkach nawet cofnięciem przyznanych funduszy [Rozporządzenie nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013].

W Wieloletnich Ramach Finansowych wskazano inną zasadę, tzw. *warunkowości makroekonomicznej*. Dopuszcza ona możliwość zablokowania środków europejskich w przypadku, gdy polityka rządów państw unijnych prowadzić będzie do zaburzeń w gospodarce. Łagodniejszą konsekwencją zastosowania zasady *warunkowości makroekonomicznej* jest żądanie Komisji Europejskiej zmiany Umów Partnerstwa i programów operacyjnych, będących podstawą wydatkowania środ-

ków unijnych. Wystąpienie z żądaniem możliwe jest w sytuacji stwierdzenia problemów gospodarczych i dotyczących zatrudnienia w danym państwie członkowskim [Rozporządzenie nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013].

Szczególne znaczenie w polityce regionalnej Unii Europejskiej lat 2014–2020 zyskało wzmocnienie wymiaru terytorialnego, przejawiające się w zwróceniu uwagi na politykę miejską. Komisja Europejska wprowadziła obowiązek przeznaczenia 5% środków EFRR na rozwój miast oraz umożliwiła stosowanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych – narzędzia pozwalającego łączyć w pakiety środki finansowe pochodzące z kilku osi priorytetowych co najmniej jednego programu operacyjnego [Rozporządzenie nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013].

Równie istotną kwestią stała się troska o włączenie społeczne. W zapisach Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 wskazano, że co najmniej 20% całkowitych zasobów EFS w każdym państwie członkowskim przeznaczane jest na promowanie włączenia społecznego, walkę z ubóstwem i wszelką dyskryminacją. Tym samym cel tematyczny 9 zyskał gwarancję pokazanego wsparcia środkami z funduszy europejskich [Rozporządzenie nr 1304/2013 z 17 grudnia 2013].

Zmiany, jakie dokonały się w polityce regionalnej Unii Europejskiej lat 2014–2020, stanowią krok w stronę coraz bardziej efektywnego, nakierowanego na skonkretyzowane cele wykorzystywania środków europejskich. Wprowadzenie nowych warunków prawnych, finansowych i realizacyjnych przyświeca unijnym dążeniom do wspierania spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. Z pola widzenia polityki regionalnej nie giną kwestie dotyczące wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz wzmocnienia europejskiej współpracy terytorialnej. Polityka regionalna w obecnym kształcie stanowi wkład w unijną strategię na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i zapewniającego włączenie społeczne wzrostu.

5. Zakończenie

Rozwój regionalny, jako pojęcie rozmaicie identyfikowane i rozpatrywane, jest kategorią wszechstronną i wielowymiarową. Od wielu lat jest przedmiotem zainteresowania unijnej polityki regionalnej.

Pomimo dążeń do wyrównywania poziomu rozwoju regionów Unii Europejskiej nie osiągnięto dotychczas optymalnego stopnia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W poszczególnych krajach widać wyraźne różnice w wartościach *PKB per capita* oraz w poziomach *stopy bezrobocia*. Analiza wieloletnia uwiadcza w większości państw poprawę *PKB per capita* przy jednoczesnym wzroście *stopy bezrobocia*. Niepokojąco wysokie poziomy stopy bezrobocia skłaniają do przeprogramowywania polityki regionalnej Unii Europejskiej w kierunku celów społecznych, w tym wzmocnienia zatrudnienia i szerszego włączenia społecznego. Pewnym zagrożeniem dla kontynuacji procesu wyrównywania dysproporcji regionalnych jest istniejący podział na kraje Eurolandu i kraje pozostałe. W tej materii

negatywne oddziaływanie może mieć koncepcja Europy „dwóch prędkości”, mogąca prowadzić do pogłębienia różnicowań regionów w sferze gospodarczej i społecznej.

Kształt nadany polityce regionalnej lat 2014–2020 wskazuje nowe wyzwania. Są nimi m.in.: nakierowywanie działań na osiąganie lepszych efektów, skupianie się na wynikach oraz konieczność spełniania konkretnych warunków w celu pozyskania funduszy unijnych. Ponadto, ze względu na silny związek finansowania unijnego z reformami gospodarczymi państw członkowskich, istotnym wyzwaniem narzuconym beneficjentom jest uzależnienie finansowania programów i projektów od przestrzegania unijnych zasad gospodarczych.

Literatura

- Bagdziński S.L., Maik W., Potoczek A. (red.), 1995, *Polityka rozwoju regionalnego i lokalnego w okresie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- GUS, 2017a, *Rachunki narodowe. Produkt krajowy brutto według parytetu siły nabywczej na 1 mieszkańca (ceny bieżące)*, <http://stat.gov.pl/statystyka-miedzynarodowa/porownania-miedzynarodowe/tablice-o-krajach-wedlug-tematow/rachunki-narodowe> (1.05.2017).
- GUS, 2017b, *Rynek pracy. Stopa bezrobocia długookresowego*, <http://stat.gov.pl/statystyka-miedzynarodowa/porownania-miedzynarodowe/tablice-o-krajach-wedlug-tematow/rynek-pracy> (1.05.2017).
- Komisja Europejska, 2014, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej. Polityka regionalna*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- Kosiedowski W. (red.), 2001, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006* – dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 14 stycznia 2003.
- Parlament Europejski, 2014, *Noty faktograficzne o Unii Europejskiej*, <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl> (1.05.2017).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 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 1083/2006, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/289.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/320.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) 1081/2006, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/470.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne do-

tyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210/25.

Strategia Europa 2020, 2010, *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz.U. z 2004, nr 116, poz. 1206.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006, nr 226, poz. 1658.

Wojtasiewicz L., 1995, *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcia metodologiczne*, Biuletyn KPZK PAN, z. 177.