

Jacek Szlachta

7. Konsekwencje rozwiązań europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020 dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski

Streszczenie

W części pierwszej została przedstawiona ewolucja europejskiej polityki spójności po roku 1988 (reformacja Delors). W drugiej części został opisany nowy model europejskiej polityki spójności w wieloletnim okresie programowania 2014-2020. Było to rezultatem zmian w paradygmacie polityki rozwoju regionalnego oraz głębokiego kryzysu gospodarczego z roku 2008. Odpowiedź na nowe wyzwania została zaproponowana w Strategii Europa 2020. Polska po akcesji do Unii Europejskiej w roku 2004 stała się beneficjentem europejskich funduszy inwestycyjnych i strukturalnych, a alokacja w latach 2014-2020 jest prawie trzy razy większa niż kolejnego beneficjenta. Końcowe komentarze opracowania dotyczyły przyszłości europejskiej polityki spójności po roku 2020.

Słowa kluczowe: Europejska polityka spójności, rozwój regionalny, perspektywa finansowa 2014-2020, europejskie fundusze strukturalne i Fundusz Spójności

Impact of European cohesion policy 2014-2020 on socio-economic development of Poland

Abstract

In part one evolution of European cohesion policy after 1988 (Delors reform) was presented. In part two new model of European cohesion policy in multiannual programming period 2014-2020 was elaborated. It was a result of changes in paradigm of regional development policy and consequence of deep economic crises of 2008. Response to new challenges was proposed in EU 2020 Strategy. In next part recommendations to cohesion policy in Poland in 2014-2020 were presented. Poland after accession to European Union in 2004 became beneficiary of European investment and structural funds, in 2014-2020 with allocation fast three time bigger than of next beneficiary. Final comments of that paper concerned future of European cohesion policy after 2020.

Keywords: European cohesion policy, regional development, financial perspective 2014-2020, European Structural and Cohesion Funds

1. Ewolucja europejskiej polityki spójności

Wspólnota Europejska podjęła aktywną politykę spójności po reformie Delorsa, którą wprowadzono w 1988 roku. Podstawowymi wyznacznikami modelu europejskiej polityki spójności stały się między innymi:

(1) Jej umocowanie we wszystkich kolejnych traktatach europejskich, poczynając już od traktatu rzymskiego, a następnie uszczegółowiając w traktacie o Unii Europejskiej. W traktacie lizbońskim, jaki wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, w artykule 3 definiującym cele Unii znalazł się następujący zapis: "(Unia) wspiera spójność, gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi".¹ Oznacza to, że obok spójności gospodarczej i społecznej wprowadzono także spójność terytorialną.

(2) Wieloletnie programowanie tej polityki. Z zapisów traktatu lizbońskiego wynika, że w Unii Europejskiej obowiązuje wieloletnia perspektywa finansowa i poszczególne polityki europejskie programowane są w wieloletnim horyzoncie czasowym, jednak nie krótszym niż 5 lat. Po wprowadzeniu reformy Delorsa mieliśmy do czynienia z kolejnymi wieloletnimi perspektywami finansowymi na lata: 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 i 2007-2013. Obecna dotyczy także siedmiu lat, obejmujących lata 2014-2020. Takie rozwiązanie umożliwia kompleksowe zaprojektowanie na poziomie każdego kraju i regionu zestawu przedsięwzięć o charakterze strukturalnym.

(3) Uruchamianie finansowania ze środków europejskich na podstawie dokumentów programowych zawierających kompleksową strategię rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych krajów i regionów. Dokumenty te zakładały partnerstwo krajów i regionów z Komisją Europejską oraz współfinansowanie przedsięwzięć rozwojowych ze źródeł krajowych i europejskich. Środki Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) zgodnie z zasadą dodatkowości miały zwiększać skalę i zakres polityki rozwojowej państw i regionów beneficjentów. Stosowne ramowe dokumenty programowe powstawały w wyniku negocjacji pomiędzy Komisją Europejską a rządem kraju beneficjenta. Na tej podstawie przygotowywano programy operacyjne mogące mieć charakter: sektorowy, regionalny (także makroregionalny), współpracy transgranicznej oraz pomocy technicznej.

(4) Ukierunkowanie podstawowej siły interwencji europejskiej na poziom regionalny administracji publicznej. Dlatego w literaturze przedmiotu często stosuje się pojęcie: „polityka regionalna Unii Europejskiej”, jako zamiennik terminu: „polityka spójności

¹ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, LexisNexis, Warszawa 2008.

UE”, a czasami występuje także pojęcie: ”polityka strukturalna UE”. Oznacza to, że terytorialnym poziomem identyfikacji obszarów problemowych są regiony typu NUTS 2 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), a podstawowa część funduszy Unii Europejskiej jest także zarządzana na tym samym poziomie.² Umożliwiło to szerokie wprowadzenie konceptu wieloszczeblowego zarządzania publicznego; uwzględniającego poziom europejski, krajowy, regionalny oraz lokalny administracji publicznej.

(5) Przyjęcie założenia, że beneficjentami tej polityki są wszystkie regiony typu NUTS 2 Unii Europejskiej, niezależnie od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jednak przy zróżnicowanej skali wsparcia. Podstawowym beneficjentem funduszy strukturalnych europejskiej polityki spójności są obszary najbiedniejsze, czyli takie regiony w których produkt krajowy brutto na mieszkańca, według parytetu siły nabywczej, nie przekracza 75% średniej Unii Europejskiej. W przypadku Funduszu Spójności beneficjentami są państwa w których dochód narodowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 90% średniej Unii Europejskiej.

(6) Stosowanie palety instrumentów, jakimi są: bezzwrotne dotacje (granty) uruchamiane w ramach funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego) i Funduszu Spójności oraz instrumenty finansowe o charakterze zwrotnym, finansowane między innymi w ramach aktywności Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Dzięki temu polityka ta sprzyjała rozwojowi partnerstwa publiczno-prywatnego. Podstawowa część środków funduszy znajduje się w kopertach krajowych, których dysponentem są rządy krajów

² NUTS – *Nomenclature of Units for Territorial Statistics* (Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej) jest to uniwersalna regionalizacja obowiązująca w Unii Europejskiej, zwana w Polsce także NTS (Nomenklatura Terytorialna Statystyki). Wyróżnia się poziomy: NUTS 0 (kraje członkowskie); NUTS 1 (makroregiony), NUTS 2 (regiony) oraz NUTS 3 (podregiony). Uzupełniające znaczenie mają dwa poziomy lokalne zwane LAU 1 i LAU 2 (*Local Administration Units*). W Unii Europejskiej złożonej od lipca 2013 roku z 28 państw wyróżnia się: 98 makroregionów (NUTS 1), 272 regiony (NUTS 2) oraz 1315 podregionów (NUTS 3). W Polsce GUS zaproponował wyróżnienie: 6 makroregionów (NUTS 1), 16 regionów (NUTS 2) oraz 66 podregionów (NUTS 3). W wyniku uzgodnienia z EUROSTAT w Polsce od 1 stycznia 2015 roku liczba jednostek terytorialnych typu NUTS 3 zwiększył się do 71. Klasyfikacja ta jest między innymi podstawą: statystyki prowadzonej zgodnie z instrukcjami EUROSTAT w układach terytorialnych, interwencji europejskiej polityki spójności oraz kryteriów dopuszczalności pomocy publicznej. Podstawowymi jednostkami terytorialnymi interwencji europejskiej polityki spójności są obszary typu NUTS 2, a uzupełniające znaczenie mają obszary typu NUTS 3.

członkowskich, jednak obok tego stosuje się instrumenty zwane Inicjatywami Wspólnoty, gdzie dyspozycja środkami pozostaje w kompetencji Komisji Europejskiej. (7) Określenie pułapu średniorocznych transferów na rzecz państw beneficjentów tej polityki w relacji do wolumenu produktu krajowego brutto, czyli tak zwany *capping*, co wynikało z ograniczonego potencjału absorpcyjnego Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSD) w tych krajach. Zarazem przyjęte zostało założenie, że EFSD powinny być uzupełniane środkami krajowymi, w przypadku najbiedniejszych regionów przynajmniej w proporcji 15 do 85.

2. Model europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020

Europejska polityka spójności jest kluczowym elementem osiągnięcia celów integracji europejskiej takich jak: głęboka i trwała demokracja; trwałe i zrównoważony rozwój, wysoka jakość życia społeczeństwa, efektywność gospodarki oraz spójność terytorialna. Jest to jedyna polityka Unii Europejskiej schodząca do podstawowego poziomu: obywateli, lokalnych jednostek administracyjnych, podmiotów gospodarczych (w tym małych i średnich przedsiębiorstw) oraz organizacji pozarządowych, a także innych partnerów gospodarczych i społecznych; dzięki czemu jest powszechnie obecna w pejzażu gospodarczym i świadomości społecznej. Zarazem polityka ta jest najważniejszą polityką rozwojową Unii Europejskiej, skutecznie wspomagającą działania podejmowane przez kraje i regiony członkowskie, w tym szczególnie na terenach peryferyjnych oraz obszarach o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Jednak równocześnie w ostatniej dekadzie rozwinęła się w szerokim zakresie krytyka europejskiej polityki spójności (jej wyrazicielami byli między innymi: Sapir, Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz Financial Times), wskazująca między innymi na: niską efektywność interwencji publicznej, zastępowanie naturalnych mechanizmów rynkowych, nieprawidłowości i patologie procesu wdrażania EFSD oraz nadmierne upolitycznienie procedur dotyczących funduszy Unii Europejskiej.³ Reakcja na krytykę europejskiej polityki spójności polegała między innymi na: poszerzeniu bazy politycznej beneficjentów tej polityki; szybkim dostosowywaniu rozwiązań tej polityki do zasadniczej zmiany kontekstu rozwojowego Europy i Świata; eliminowaniu

³ Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wallace H., *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group to the President of the European Commission, Brussels 2003.

nieprawidłowości wdrażania oraz praktycznej operacjonalizacji traktatowej kategorii spójności terytorialnej.

Znaczący wpływ na kształtowanie modelu europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 miały także zmiany w doktrynie polityki rozwoju regionalnego, jakie wprowadziły wymiar terytorialny w główny nurt ekonomii oraz umożliwiły podjęcie problemu wrażliwości makroekonomicznej regionów.⁴ Dorobek ten związany jest między innymi z: nową geografią ekonomiczną (*new economic geography* - P. Krugman); polityką opartą na miejscach (*place based policy* - F. Barca); a także przestrzenią przepływów (*space of flows* - M. Castells).⁵

Tabela 1. Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej według OECD

Cecha	Stary	Nowy
Cele	Okresowa kompensacja w regionach zacofanych	Wykorzystanie potencjałów i wzmacnianie konkurencyjności
Jednostka interwencji	Jednostki administracyjne	Funkcjonalne obszary gospodarcze
Strategie	Podjęcie sektorowe	Zintegrowane projekty rozwojowe
Narzędzia	Subsydia i pomoc publiczna	Mix twardego i miękkiego kapitału
Aktorzy	Rząd centralny	Wieloszczeblowe zarządzanie publiczne

Zródło: OECD, 2009, Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices, Paris 30-31 March.

Były one przekładane na rozwiązania polityki regionalnej przez OECD (jako nowy paradygmat polityki regionalnej) oraz Bank Światowy.⁶ Pod wpływem tych organizacji

⁴ Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.

⁵ Fujita M., Krugman P., Venables A. J., *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge - London 2001; Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1995; Barca F., *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels 2009; Castells M., *Siła tożsamości*, PWN, Warszawa 2008 oraz Castells M., *Spoteczeństwo sieci*, PWN, Warszawa 2008.

⁶ OECD, Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices, Paris, 31 March 2009; (The) World Bank, 2009, World development report 2009. Reshaping Economic Geography,

następowały także przewartościowania modelu i priorytetów europejskiej polityki spójności, w coraz mniejszym stopniu zorientowanych na tradycyjne działania wyrównawcze, a w coraz większym stopniu ukierunkowanych na konkurencyjność układu terytorialnego i wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych oraz usuwanie barier rozwojowych. Bank Światowy zwrócił uwagę na szczególne znaczenie większych miast dla generowania dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego. Modyfikację podejścia OECD ilustruje najlepiej nowy paradygmat polityki rozwoju regionalnego, przedstawiony na konferencji ministrów państw członkowskich tej organizacji w roku 2009.⁷ OECD w przeglądzie terytorialnym Polski wskazała na możliwości i ograniczenia zastosowania takiej doktryny polityki regionalnej także w naszym kraju.⁸

Wyrazem tego były także zmiany w leksykonie polityki regionalnej, uwzględniającym w coraz szerszym zakresie nowe aspekty, czego ilustracją były takie pojęcia jak między innymi: konkurencyjność regionów, samouczące się regiony, endogeniczne potencjały rozwojowe, gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, informacyjne i komunikacyjne technologie, inteligentne specjalizacje, czułość i wrażliwość makroekonomiczna regionów.

Kształtowanie modelu i rozwiązań tej polityki na lata 2014-2020 toczyło się w cieniu głębokiego światowego kryzysu gospodarczego, kryzysu integracji europejskiej oraz kryzysu monetarnego w strefie euro, jakie miały miejsce w Unii Europejskiej po roku 2008. Towarzyszyły temu megatrendy globalne, generalnie negatywne dla Europy, polegające między innymi na: starzejącej się ludności Europy; cofającej się gospodarce; ewolucji postaw społecznych; spowolnionej innowacyjności; niedostatku energii; odwróconych dostępnościach; spolaryzowanym rozwoju; hybrydowej geografii, zablokowanych reformach strukturalnych oraz europejskim zakleszczeniu decyzyjnym.⁹ Wymagało to zasadniczej modyfikacji charakteru interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w latach 2014-2020.

Washington DC oraz Gill J., *Regional development policies: place-based or people-centered*, The World Bank, Washington D. C., October 2010.

⁷ Szlachta J., 2009, *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*; w: Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.) *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.

⁸ OECD, *Przegląd terytorialny OECD. Polska*, Paryż-Warszawa. Książka została wydana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008.

⁹ J. Szlachta, *Europejskie terytorium 2050 jako nowa generacja programowania rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

Jako sposób bardziej skutecznego niż dotychczas podjęcia problemów strukturalnych Unii Europejskiej uznano strategię Europa 2020, będącą kontynuacją, ale i rozwinięciem, wcześniejszej strategii z Lizbony i Goeteborga z lat 2000-2001 oraz odnowionej Strategii Lizbońskiej z roku 2005.¹⁰ Strategia Europa 2020 ma pomóc Unii Europejskiej w kreowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w odzyskaniu globalnej konkurencyjności względem innych wiodących państw świata, w tym także najszybciej rozwijających się w ostatnich dekadach dużych gospodarek: Chin, Indii i Brazylii. Jako priorytety określono: (1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; (2) promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz (3) sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną. Jako cele strategii przewidywane do osiągnięcia do roku 2020 określono: (1) 75% wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64; (2) 3% produktu krajowego brutto przeznaczane na badania i rozwój; (3) Cel 20/20/20 w zakresie klimatu/energetyki, zakładający 20% udział energii ze źródeł odnawialnych; 20% ograniczenie emisji CO₂ oraz 20% zwiększenie efektywności wykorzystania energii; (4) Udział kończących wcześniej edukację do 10% i minimum 40% młodzieży kończącej studia w kohorcie wiekowej 30-34 lata oraz (5) 20 milionów ludzi mniej w strefie ubóstwa. Rządy państw członkowskich negocjowały z Komisją Europejską poziom realizacji każdego z tych celów do roku 2020. Jako sposób wdrożenia tej strategii określono siedem flagowych inicjatyw: (1) Innowacyjna Europa; (2) Młodzi w ruchu; (3) Digitalna agenda dla Europy; (4) Oszczędzająca zasoby Europa; (5) Polityka przemysłowa dla ery globalizacji; (6) Agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy oraz (7) Europejska platforma przeciw biedzie.

W wyniku konsultacji społecznych europejska polityka spójności została określona jako istotny instrument wdrażania strategii Europa 2020. W przyjętej przez państwa członkowskie strategii Europa 2020 pojawiły się następujące zapisy: *„Ważne, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równo w całej Unii, w tym w regionach bardziej oddalonych, zwiększając w ten sposób spójność”* oraz *„Bardzo ważnym elementem Strategii Europa 2020 będzie nadal kwestia spójności*

¹⁰ Komisja Europejska, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Bruksela, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.

*gospodarczej, społecznej i terytorialnej, tak aby wykorzystać całą energię i potencjał i skierować je na realizację priorytetów strategii”.*¹¹

Konsekwencją tej zasadniczo nowej i nie tak korzystnej jak w poprzednich latach sytuacji społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich było między innymi:¹²

(1) Po raz pierwszy w historii europejskiej polityki spójności zmniejszenie alokacji finansowej uruchamianej w ramach wieloletniej perspektywy programowania polityk Unii Europejskiej. Wynika to z problemu niemożności zbilansowania dochodów i wydatków budżetowych większości państw członkowskich, co spowodowało przedłużające się aż do listopada 2013 roku negocjacje na temat nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej. Użyto w tym celu konceptu „*more for less*” (więcej za mniej) zakładając, że w latach 2014-2020 nastąpi zasadnicze zwiększenie efektów interwencji strukturalnej Unii Europejskiej, pomimo mniejszych środków i poszerzenia zakresu rzeczowego interwencji europejskiej polityki spójności. Równocześnie po raz pierwszy po roku 1988 zaproponowano bardzo znaczące rozpiętości wielkości alokacji wieloletniej perspektywy budżetowej pomiędzy zobowiązaniami i płatnościami. Ponieważ budżety roczne w Unii Europejskiej nie mogą być nie zrównoważone, oznacza to w poszczególnych latach okresu 2014-2020 konieczność dostosowania zobowiązań do płatności, czyli wprowadzenia cięć w faktycznie ponoszonych wydatkach.

(2) Kolejne zmodyfikowanie priorytetów terytorialnych interwencji. Wyrazem tego było zaproponowanie nowej kategorii regionów problemowych, zwanych przejściowymi, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej wynosi od 75% do 90% średniej Unii Europejskiej. Stwierdzono, że wiele słabych regionów poprawia swoją sytuację, jednak tylko do takiego przedziału (75-90% średniej UE), bowiem dalsza poprawa pozycji nie jest możliwa, ze względu na słabości strukturalne. Kolejną zmianą jest wprowadzenie nowej generacji instrumentów takich jak: Instrument Łączący Europę (*Connecting Europe Facility*) zorientowany na: (1) transeuropejskie sieci transportowe, (2) sieci energetyczne oraz (3) informacyjne i komunikacyjne technologie, a także Inicjatywa na rzecz Zatrudnienia Młodzieży (*Youth Employment Initiative*), służąca ograniczeniu bezrobocia wśród młodzieży.

¹¹ Komisja Europejska, Europa 2020, op. cit.

¹² Dokument: Komisja Europejska, Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2011, zawiera oficjalne uzasadnienie przyjętych na lata 2014-2020 legislacji i rozwiązań.

(3) Zasadnicza zmiana sytuacji w zakresie przebiegu procesów konwergencji społeczno-gospodarczej po roku 2008.¹³ We wcześniejszych latach systematyczny proces wzrostu poziomu spójności był rejestrowany w Unii Europejskiej, zarówno na poziomie krajów członkowskich, jak też w układzie regionalnym, dla obszarów typu NUTS 2 i NUTS 3. W niektórych krajach członkowskich, w tym także w Polsce, miał miejsce wzrost zróżnicowań międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych. W warunkach głębokiego kryzysu gospodarczego mającego miejsce w Europie generalnie znacznie mniej odporne na makroekonomiczne wyzwania globalne okazały się regiony peryferyjne, o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, co pozwala na sformułowanie wniosku o narastającej po roku 2008 dywergencji.

(4) Zmiany trajektorii rozwojowych w układzie makroregionów Unii Europejskiej po roku 2008. Zdecydowanie najbardziej odporna na zjawiska kryzysowe okazała się Europa Północna, a w drugiej kolejności Europa Zachodnia. Zasadniczo najgorzej z wyzwaniami kryzysowymi radzi sobie Europa Południowa, tylko nieco lepiej Europa Wschodnia. Oczywiście sytuacja poszczególnych państw i regionów w ramach tych makroregionów jest zróżnicowana, niektóre radzą sobie z wyzwaniami lepiej, inne nieco gorzej. Jednak kontynuacja takich trajektorii rozwojowych w kolejnych latach oznaczałaby zasadnicze podważenie dotychczasowych osiągnięć europejskiej polityki spójności, uzyskanych po roku 1988 w przypadku Europy Południowej i po roku 2004 w przypadku Europy Wschodniej.

(5) Przeorientowanie priorytetu interwencji europejskiej polityki spójności w kierunku konkurencyjności kosztem spójności. Oznacza to z pewnym uproszczeniem, że o ile fundusze strukturalne w latach 2007-2013 były to przede wszystkim pieniądze dla samorządów, to w latach 2014-2020 są to w pierwszej kolejności środki dla sektora przedsiębiorstw. Sektor przedsiębiorstw będzie dysponentem środków na badania naukowe. Wzmacnianie tego segmentu europejskiej polityki spójności dotyczy także wspieranie usług instytucji otoczenia biznesowego na rzecz gospodarki. Służy temu także stopniowe przesuwanie środków przeznaczonych dla sektora przedsiębiorstw z dotacji w kierunku instrumentów zwrotnych, jakimi są różnego rodzaju fundusze pożyczkowe, poręczeniowe i gwarancyjne, kapitału

¹³ Podstawowymi dokumentami obrazującym procesy spójności w Unii Europejskiej są tak zwane raporty kohezyjne, sporządzane jak dotąd regularnie co trzy lata, zgodnie z zapisami traktatowymi. Ostatni piąty raport został przedstawiony w listopadzie 2010 roku, kolejny szósty, wbrew obowiązującym regulacjom, przedstawiono dopiero w czerwcu 2014 roku. Patrz: Komisja Europejska, 2010, Piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestowanie w przyszłość Europy, Bruksela, 16 listopad.

wstępnego oraz kapitału podwyższonego ryzyka oraz stosowanie w coraz szerszym zakresie instrumentów inżynierii finansowej.

(6) Niekorzystne zjawiska społeczno-gospodarcze rejestrowane w bezpośrednim otoczeniu geograficznym Unii Europejskiej. Oznaczało to między innymi: niestabilność polityczną, kryzysowe zjawiska gospodarcze oraz związaną z nimi presję migracyjną. Dotychczasowa strategia kija i marchewki ze strony Unii Europejskiej (z jednej strony aktywność agencji FRONTEX – Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich oraz z drugiej strony Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa jako sposób cywilizowania relacji z otoczeniem zewnętrznym) okazała się niespecjalnie skuteczna, przede wszystkim ze względu na skalę wyzwań mających miejsce w Afryce Północnej, na Bliskim Wschodzie oraz w Europie Wschodniej. Miało to bezpośredni negatywny wpływ na trajektorie rozwojowe regionów Unii Europejskiej położonych wzdłuż granic zewnętrznych.

(7) Coraz większa uwaga przywiązywana do efektywności i sprawności wykorzystania środków europejskiej polityki spójności. Służy temu między innymi pułap transferów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na rzecz krajów beneficjentów (*capping*) w relacji do produktu krajowego, motywowany ograniczonym potencjałem absorpcyjnym poszczególnych państw członkowskich. W latach 2014-2020 średnioroczny pułap takich transferów został ustalony na poziomie 2,35% produktu krajowego brutto kraju beneficjenta, co oznacza zasadnicze jego obniżenie w porównaniu z latami 2007-2013. Kolejnym sposobem służącym przyspieszeniu zagospodarowania środków europejskich jest reguła n+, określająca w ciągu ilu kolejnych lat zobowiązania na dany rok powinny zostać zagospodarowane jako płatności. W okresie programowania 2014-2020 zaproponowano regułę n+3, co oznacza, że ostatnie płatności z tej perspektywy finansowej muszą zostać uruchomione do końca roku 2023. Wreszcie kolejnym elementem jest europejska rezerwa programowania, co oznacza, że 6% alokacji dla każdego kraju zostanie ewentualnie uruchomione w roku 2019, jednak pod warunkiem skutecznego wdrożenia celów strategii Europa 2020.

(8) Wzmocnienie prorozwojowego ukierunkowania europejskiej polityki spójności. Kluczowe znaczenie dla kształtu interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w latach 2014-2020 ma rozporządzenie ogólne, przedstawione w roku 2011, a następnie przyjęte w grudniu 2013 roku.¹⁴ Zawarta jest w nim propozycja koncentracji

¹⁴ Patrz: Komisja Europejska, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego

tematycznej kierunków interwencji. Określono w nim 11 celów tematycznych, jakimi są: (1) Wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji; (2) Wzmacnianie dostępu do wykorzystania oraz jakości informacyjnych i komunikacyjnych technologii; (3) Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnictwa (Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz rybołówstwa (Europejski Fundusz Morski i Rybacki); (4) Wspieranie przesunięcia w kierunku niskowęglowej gospodarki we wszystkich sektorach gospodarki; (5) Promowanie adaptacji do zmian klimatycznych, zabezpieczania przed i zarządzania ryzykiem; (6) Ochronianie środowiska i promowanie efektywności zasobów; (7) Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie wąskich gardeł w podstawowej infrastrukturze sieciowej; (8) Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej; (9) Promowanie integracji społecznej i zwalczania bezrobocia; (10) Inwestowanie w edukację, umiejętności oraz uczenie się przez całe życie oraz (11) Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej. Równocześnie określono minimalne pułapy wydatków na rzecz poszczególnych celów tematycznych. Taka koncentracja tematyczna ma przeciwdziałać rozpraszaniu środków europejskiej polityki spójności na mniej istotne kierunki, co dotychczas w wielu przypadkach nie pozwalało na uzyskanie niezbędnej masy krytycznej podejmowanej interwencji.

(9) Założenie powrotu do klasycznego modelu interwencji europejskiej, zakładającego kompleksowość interwencji strukturalnej Unii Europejskiej. Wyrazem tego jest uwzględnienie w podstawowym dokumencie programowym, jakim są Wspólne Ramy Strategiczne, wszystkich pięciu funduszy EFSI: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, a także skorelowanie EFSI z innymi instrumentami polityki Unii Europejskiej takimi jak: Horyzont 2020 i inne centralnie zarządzane unijne programy w dziedzinie badań i innowacji, program rezerwa dla nowych instalacji finansowania projektów demonstracyjnych, program działań na rzecz środowiska i klimatu LIFE, Erasmus +, program UE na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych, Instrument „Łącząc Europę”, instrument Pomocy

Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Bruksela, dnia 17.12.2013, nr 1303/2013.

Przedakcesyjnej, Europejski Instrument Sąsiedztwa oraz Europejski Fundusz Rozwoju.¹⁵ Jednak pomimo najlepszych intencji raporty ewaluacyjne rejestrują niedostateczne współdziałanie funduszy europejskiej polityki spójności i pozostałych funduszy i innych instrumentów. Ważnym elementem służącym kompleksowości jest także wprowadzenie w latach 2014-2020 do modelu interwencji obok polityki regionalnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich także polityki miejskiej, czego wyrazem jest zmiana nazwy odpowiedniej Dyrekcji Generalnej Unii Europejskiej na Dyrekcję Polityki Regionalnej i Miejskiej.

(10) Zmodyfikowanie po raz kolejny systemu programowania. Wiodącym dokumentem ramowym w latach 2014-2020 są Wspólne Ramy Strategiczne (WRS), określające priorytety interwencji w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych. Na tej podstawie zostają przygotowane Umowy Partnerstwa pomiędzy krajem członkowskim a Komisją Europejską. Na ich podstawie będzie uruchamiany zestaw programów operacyjnych. Zmiany te oznaczają konieczność przyjęcia przez poszczególne kraje własnego dokumentu typu średniookresowej strategii rozwoju kraju, będącego podstawą programowania interwencji strukturalnej Unii Europejskiej oraz wykształcenia nowych umiejętności negocjacyjnych. Proponuje się wprowadzenie dwojakiego rodzaju warunkowości: *ex ante* oraz makroekonomicznej. Pierwsza z nich polega na gwarancji sprawnego zarządzania środkami Unii Europejskiej. Wyróżniono tematyczne warunki wstępne powiązane z jedenastoma celami tematycznymi oraz ogólne warunki wstępne związane z: zapobieganiem dyskryminacji, równouprawnieniem płci, niepełnosprawnością, zamówieniami publicznymi, pomocą państwa, prawodawstwem w dziedzinie środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko oraz strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, a także systemami statystycznymi i wskaźnikami rezultatu. Druga z nich zakłada, że w warunkach utrzymywania zbyt wysokiego deficytu budżetowego przez państwa członkowskie będzie możliwe korygowanie alokacji na niekorzyść krajów nie wypełniających warunków zdrowej polityki fiskalnej.

(11) Jako sposób wdrożenia nowego w traktatach europejskich wymiaru „terytorialnego” przyjęto politykę wspierania rozwoju lokalnego oraz politykę miejską,

¹⁵ Komisja Europejska, Wspólne Ramy Strategiczne. Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Bruksela, SWD(2012)61 final część I i II, 14 marca 2012.

dotąd w niewielkim stopniu i zakresie podejmowane z poziomu całej Unii Europejskiej.¹⁶ W projekcie regulacji prawnych europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020, jako operacjonalizację wymiaru terytorialnego zaproponowano zestaw nowych instrumentów, dotyczących między innymi polityki miejskiej oraz rozwoju lokalnego. Są to: (1) rozwój lokalny typu LEADER dla innych niż wiejskie obszary (*Community led local development*); (2) strategię rozwoju lokalnego (*local development strategies*); (3) wspólne grupy akcji (*joint action groups*); (4) lokalne plany akcji (*local action plans*); (5) zintegrowane terytorialnie inwestycje (*integrated territorial investment*); (6) trwałe i zrównoważony rozwój obszarów zurbanizowanych; (7) platforma rozwoju miast (*urban development platform*); a także (8) innowacyjne akcje w sferze trwałego i zrównoważonego rozwoju miast. Jako obowiązujący wprowadzono nowy instrument - Prognozy Oddziaływania Terytorialnego (*Territorial Impact Assessment*).

Zmiany te oznaczają, że od roku 2014 mamy do czynienia z nową generacją europejskiej polityki spójności, a doświadczenia państw i regionów beneficjentów z poprzednich okresów programowania mają jedynie ograniczoną wartość.

3. Wnioski dla kształtowania europejskiej polityki spójności w Polsce w latach 2014-2020

Uruchomienie po akcesji w roku 2004 procedur i instrumentów europejskiej polityki spójności w Polsce przyniosło wiele pozytywnych efektów i umożliwiło między innymi:¹⁷

- Zainicjowanie pierwszej generacji polityki rozwojowej prowadzonej w oparciu o wieloletnie dokumenty programowe, które są przygotowywane zgodnie z najlepszymi praktykami strategicznego programowania rozwoju w świecie;
- Wykreowanie potencjału niezbędnego do prowadzenia polityki rozwojowej, nie tylko na poziomie krajowym, ale także na poziomie wojewódzkim, co pozwoliło na znaczącą decentralizację tej polityki;
- Lepsze wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych Polski i poszczególnych regionów oraz usunięcie szeregu barier rozwojowych,

¹⁶ Komisja Europejska, Zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, Bruksela, arkusz informacyjny, 2012.

¹⁷ Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.

dotyczących między innymi: infrastruktury, kapitału ludzkiego i sektora przedsiębiorstw, w tym małych i średnich przedsiębiorstwach;

- Ograniczenie braków w zakresie jakości czynników podażowych sfery wytwórczej, w tym dotyczących: infrastruktury technicznej, siły roboczej, otoczenia biznesu itd.;
- Pobudzanie dzięki alokacjom Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych stanu koniunktury gospodarczej, co miało szczególne znaczenie w latach 2009-2013 i przyczyniło się do utrzymania polskiej gospodarki na ścieżce wzrostu;
- Wprowadzenie programowania, monitoringu, ewaluacji, audytu, certyfikacji, oraz współfinansowania jako powszechnie stosowanych rozwiązań i praktyk. Istotnym elementem zmian są konkursowe procedury wyboru projektów;
- Budowanie kapitału społecznego, poprzez stymulowanie partycypacji partnerów gospodarczych i społecznych w różnych fazach wdrażania Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych oraz bezpośrednie finansowanie projektów dotyczących tego sektora.

Często niedoceniane jest olbrzymie znaczenie cywilizacyjne europejskiej polityki spójności, która umożliwiła myślenie i działanie w kategoriach rozwojowych w: małych i średnich przedsiębiorstwach; samorządach lokalnych i regionalnych; organizacjach pozarządowych; podmiotach otoczenia biznesu oraz instytucjach naukowo-badawczych, a także stosowanie uspołecznionych procedur planistycznych, które uwzględniają różnych partnerów społecznych i gospodarczych. Jest to jedyna polityka europejska która schodzi na poziom lokalny, dlatego ma ona olbrzymi wymiar demonstracyjny. Warunkiem jej sukcesu jest współdziałanie poziomu europejskiego, krajowego, regionalnego i lokalnego administracji, co sprawiło, że polityka spójności stała się silnym stymulatorem wprowadzania wieloszczeblowego zarządzania publicznego. Zasadniczo poprawiła się jakość administracji publicznej zaangażowanej w proces wdrażania europejskiej polityki spójności, zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym, ale dystans w jakości rządzenia wobec starych państw członkowskich jest jeszcze olbrzymi.

Polska przyjęła względnie zdecentralizowany model zarządzania funduszami strukturalnymi, bowiem istotnymi elementami systemu wdrażania stały się: regionalne programy operacyjne, i programy współpracy transgranicznej wzdłuż wewnętrznych granic pomiędzy państwami Unii Europejskiej. W latach 2004-2006 Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego zawierający 16 segmentów wojewódzkich koncentrował około 1/4 alokacji europejskiej polityki spójności w Polsce. W latach 2007-2013 regionalne programy operacyjne oraz zdecentralizowany segment programu operacyjnego Kapitał Ludzki skupiały około

36% całości środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce. Oznaczało to możliwość, a zarazem wyznaczało konieczność, rozwijania potencjału w zakresie zarządzania polityką regionalną na poziomie wojewódzkim. Można dlatego powiedzieć, że dzięki europejskiej polityce spójności samorządy wojewódzkie stały się po akcesji ważnymi aktorami polityki rozwojowej naszego kraju. Efekt demonstracyjny przedsięwzięć i projektów finansowanych w ramach europejskiej polityki spójności był także istotny, a skala potencjalnie dostępnych funduszy katalizowała rozwój strategicznego myślenia na poziomie wojewódzkim, ale także na poziomie lokalnym oraz sprzyjała ograniczeniu syndromu pasywnych gmin. Zakłada się, że w latach 2014-2020 ponad 40% środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności będzie zarządzane na poziomie wojewódzkim.

Na podstawie doświadczeń wdrażania w Polsce europejskiej polityki spójności w latach 2004-2013 można sformułować wnioski, będące zarazem rekomendacjami dla kształtowania interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w najbliższej dekadzie. Kluczowe znaczenie dla Polski ma zachowanie przyzwoitej dynamiki wzrostu gospodarczego, co warunkuje zmniejszanie dystansu rozwoju względem starych państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednak tradycyjne czynniki rozwoju Polski wyczerpują się i grozi nam załamanie dotychczasowej bardzo korzystnej trajektorii rozwojowej.¹⁸ Europejska polityka spójności, która jest reformowana zgodnie z założeniami Strategii Europa 2020, została zorientowana na wdrożenie nowego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego, bazującego na konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, co warunkuje powstrzymanie procesu deterioracji pozycji gospodarczej Unii Europejskiej. Kluczowe znaczenie także dla Polski ma dlatego efektywne wykorzystanie środków unijnych na wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Uwzględniając już osiągnięty poziom rozwoju społeczno-gospodarczego Polski negatywnie wyróżnia się jakość instytucji, czego jednym z elementów jest w dalszym ciągu niska jakość kapitału społecznego i niska jakość rządu, co wymaga ukierunkowanych działań ze strony europejskiej polityki spójności w nadchodzących latach.

Najwięksi beneficjenci europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 w cenach stałych z 2011 roku to: Polska (72,82 mld euro), Włochy (29,34 mld euro), Hiszpania (25,12 mld euro), Rumunia (21,83 mld euro); Czechy (20,59 mld euro); Węgry (20,50 mld euro); Portugalia (19,60 mld euro), Niemcy (17,21 mld euro), Grecja (14,44 mld euro), Francja (14,29 mld euro); Słowacja (13,09 mld euro) oraz Wielka Brytania (10,36 mld euro). Tak wysokie alokacje zaplanowane dla Polski

¹⁸ Główny Urząd Statystyczny, Polska w Unii Europejskiej 2004-2014, Warszawa 2014.

w tym okresie stały się możliwe dzięki wysokiej dynamice produktu krajowego brutto w ostatnich latach oraz pozostawaniu piętnastu województw (z wyjątkiem Mazowsza) w grupie regionów o produkcie krajowym brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej poniżej 75% średniej Unii Europejskiej. Polska jest jednym z trzech państw członkowskich, w których alokacje środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2014-2020 w porównaniu z latami 2007-2013 zwiększyły się.

Problemem dla Polski jest oczywiście fakt, że o ile w latach 2007-2013, tak jak we wszystkich poprzednich wieloletnich okresach programowania polityk i budżetu Wspólnoty Europejskiej od czasu reformy Delorsa wprowadzonej w roku 1988, podstawowym odniesieniem interwencji strukturalnej Unii Europejskiej był rozwój regionalny i spójność gospodarcza i społeczna oraz dodana w międzyczasie spójność terytorialna, to w latach 2014-2020 będzie to strategia Europa 2020. Zakłada ona jako priorytet wszystkich polityk Unii Europejskiej inteligentny i zrównoważony rozwój, sprzyjający włączeniu społecznemu. Wymiary regionalne polityk Unii Europejskiej i państw członkowskich stały się w tej sytuacji drugorzędne, bowiem cele strategii Europa 2020 tak naprawdę są aprzestrzenne i znacznie łatwiej będzie je wdrażać w układzie sektorowym niż regionalnym.

Oczywiście oznacza to dramatyczne wyzwanie dla polityki regionalnej w Polsce, prowadzonej po wejściu do Unii Europejskiej, czyli od roku 2004, głównie w oparciu o finansowanie dostępne w ramach europejskiej polityki spójności, gdy zdecydowana większość regionów naszego kraju (z wyjątkiem części Mazowsza związanej z metropolią Warszawy) to w dalszym ciągu obszary bardzo biedne lub zwyczajnie biedne. W przyszłości erozja unijnych środków publicznych przeznaczanych na klasyczną politykę regionalną w Polsce powinna zostać w tej sytuacji zrekomensowana większym finansowaniem ze środków krajowych.

Krytyczna ocena dotyczy możliwości utrzymania wysokiej trajektorii rozwojowej w Polsce w nadchodzących latach, w warunkach bazowania na tradycyjnych czynnikach wzrostu gospodarczego, czego jednym z elementów są relatywnie niskie płace. Pojawia się oczywiście pytanie, czy w przyszłości podstawą konkurencyjności Polski mają być niskie płace.¹⁹

Zgodnie z przytoczonymi już wcześniej regulacjami na lata 2014-2020 w Unii Europejskiej nastąpiła po raz kolejny zasadnicza modyfikacja systemu programowania europejskiej polityki spójności. W wyniku rozpoczętych w marcu 2014 roku negocjacji pomiędzy Komisją Europejską i Rządem Polski powstaje dokument zwany Umową

¹⁹ T. Geodecki, G. Gorzelak i inni, op. cit.

Partnerstwa oraz zostają uzgodnione programy operacyjne. Komisja Europejska sformułowała swoje założenia interwencji strukturalnej w Polsce w latach 2014-2020 w dokumencie nazwanym *Position Paper*.²⁰

Position Paper dla Polski zawiera syntetyczny tekst główny oraz szeroki aneks. Podstawowym problemem Polski według *Position Paper* jest utrzymanie wysokiej dynamiki wzrostu dochodu narodowego, ze względu na wyczerpywanie się prostych rezerw rozwojowych. Utrzymanie korzystnej trajektorii rozwojowej jest warunkiem zmniejszania dystansu wobec bogatszych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz bardziej skutecznego niż dotychczas podejmowania problemów strukturalnych. Wskazano na znaczenie wykonania wyznaczonych dla Polski w Krajowym Programie Reform w horyzoncie czasowym roku 2020 celów strategii Europa 2020. Jako najbardziej wymagające wyzwania określono:

- (1) niedostateczne wyposażenie w infrastrukturę (transportową, teleinformatyczną i energetyczną). Szczególną uwagę zwrócono na sieć kolejową oraz penetrację szerokopasmowym Internetem;
- (2) nieatrakcyjne systemy badawcze i innowacyjne oraz niską konkurencyjność biznesu. Bardzo niski poziom nakładów na B+R w Polsce oraz niezbyt skuteczne podejmowanie problemów strukturalnych prowadzi do niskiego potencjału innowacyjnego kraju oraz ograniczonej zdolności małych i średnich przedsiębiorstw do operowania na Wspólnym Rynku;
- (3) niską partycypację na rynku pracy. Szczególnym problemem jest niski udział zatrudnionych wśród starszych kohort wiekowych oraz bardzo niski wiek wychodzenia z rynku pracy, co dotyczy szczególnie kobiet. Wskazano na szereg bardzo niepokojących syndromów sytuacji na rynku pracy, dotyczącej między innymi młodzieży. Towarzyszą temu niespójności systemu edukacyjnego oraz wysoki udział osób zagrożonych ubóstwem;
- (4) nieefektywne gospodarowanie zasobami. Polska gospodarka jest przynajmniej dwukrotnie bardziej energochłonna niż ma to miejsce przeciętnie w całej Unii Europejskiej, podobnie niekorzystnie kształtuje się surowcochłonność produkcji oraz poziom emisji zanieczyszczeń. Niepokojący jest deficyt zasobów wodnych.

Ustalenia tej diagnozy powiązано z czterema priorytetami kierunków finansowania, proponowanymi w ramach funduszy europejskich dla Polski w latach 2014-2020, jakimi według Komisji Europejskiej mają być:

²⁰ European Commission, Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Poland for the period 2014-2020, Brussels, 28/09/2012.

(1) **Nowoczesne sieci infrastrukturalne** (transportowe, energetyczne i teleinformatyczne), jakie są niezbędne dla wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Efektem tego powinna być zasadniczo zwiększona dostępność terytorialna w różnych skalach przestrzennych. Zdecydowanym priorytetem w latach 2014-2020 powinien cieszyć się transport kolejowy. Wskazuje się na znaczenie rozwoju zintegrowanych systemów transportowych w obszarach metropolitalnych. W przypadku infrastruktury energetycznej dostrzeżono kluczowy problem zasadniczej modernizacji sieci energetycznej. Trafnie wskazano na olbrzymie potrzeby inwestycyjne w sferze Informacyjnych i Komunikacyjnych Technologii, sprowadzając je przede wszystkim do wymiaru związanego z *hardware* – czyli dostępności do sieci.

(2) **Przyjazne dla innowacji otoczenie biznesowe.** W Polsce niezbędne jest zasadnicze zwiększenie poziomu i udziału inwestycji prywatnych w B+R. Konieczne jest zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, skoncentrowane przede wszystkim na sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, co powinno także sprzyjać wzrostowi zatrudnienia. Szczególne znaczenie ma rozwój e-gospodarki, co pozwoli na zasadnicze obniżenie zbyt wysokich kosztów transakcyjnych. Deficytem, szczególnie bolesnym w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, pozostaje dostęp do usług finansowych i zaawansowanych usług finansowych. Zakłada się, że efektywna i przyjazna dla biznesu administracja publiczna będzie stymulatorem pozytywnych zmian w Polsce, przede wszystkim dzięki uproszczeniu procedur administracyjnych, zwiększeniu jakości świadczenia usług prawnych oraz systemowemu podejściu do e-administracji.

(3) **Zwiększenie partycypacji na rynku pracy** poprzez poprawę sytuacji w sferze zatrudnienia oraz politykę w zakresie włączenia społecznego i edukacji. Jako kluczowy element realizacji tego priorytetu określono integrację najbardziej wrażliwych grup społecznych na rynku pracy, a zaliczono do nich: osoby starsze, kobiety, młodzież oraz osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne, proponując konkretne kierunki interwencji w odniesieniu do każdej z tych grup. Drugim istotnym kierunkiem interwencji jest, według Komisji Europejskiej, zasadnicza poprawa jakości edukacji, co odnoszone jest przede wszystkim do kształcenia zawodowego oraz edukacji na poziomie wyższym. Wskazano także na potrzebę skutecznego wdrożenia modelu edukacji przez całe życie oraz promowanie powszechnego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej.

(4) **Przyjazną dla środowiska oraz efektywnie wykorzystującą zasoby gospodarkę.** Oczekuje się pozytywnych zmian strukturalnych w gospodarce, znacznie efektywniej wykorzystującej energię oraz cechującą się znacznie mniejszym

zapotrzebowaniem na paliwa węglowe. Powinno temu służyć zasadnicze zwiększenie produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, co tworzy potencjał do zastosowania innowacyjnych technologii. Drugim elementem wdrożenia tego priorytetu powinna być ochrona środowiska przyrodniczego i poprawa jakości zarządzania zasobami naturalnymi, uwzględniająca paletę działań dotyczących przede wszystkim: zarządzania zasobami wody i ziemi, ochrony przed powodzią, ochrony zasobów naturalnych, promowania bioróżnorodności, mitygowania zmian klimatycznych oraz racjonalnego zarządzania strefami przybrzeżnymi.

Priorytety te wyznaczają ramy interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w Polsce w latach 2014-2020, przekładając się na zapisy Umowy Partnerstwa i poszczególnych programów operacyjnych.

Zakończenie

Przyszłość europejskiej polityki spójności po roku 2020 jest niejasna. Jednak Polska w żadnym przypadku nie powinna liczyć na tak obfite jak dotychczas finansowanie w ramach europejskiej polityki spójności po roku 2020. Najbardziej pesymistyczny dla Polski scenariusz to wprowadzenie dwu budżetów, jednego dla strefy euro, drugiego ogólnego. Nawet gdyby utrzymano zdecydowaną koncentrację środków w regionach typu NUTS 2 w których produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 75% średniej Unii Europejskiej to rosnący dobrobyt naszych województw oraz pewne zmiany sposobu rejestracji produktu krajowego brutto postulowane przez EUROSTAT (przesunięcie przynajmniej o jeden rok podstawy identyfikacji obszarów zaliczanych do poszczególnych kategorii interwencji, odniesienie do liczby rezydentów czyli osób faktycznie żyjących w danym kraju i regionie a nie formalnie zamieszkałych obywateli) plus efekt statystyczny wynikający z rozszerzeń Unii Europejskiej o niektóre państwa Zachodnich Bałkanów oznaczają, że nie tylko Mazowsze, ale także kolejne 4-5 województw wypadnie z grupy beneficjentów najbardziej szczerego wsparcia dostępnego w ramach europejskiej polityki spójności (Dolnośląskie, Pomorskie, Śląskie, Wielkopolskie i prawdopodobnie także Łódzkie). W sumie te sześć województw koncentruje znacznie ponad połowę ludności Polski. Niekorzystny przebieg procesów społeczno-gospodarczych w dekadzie lat dwudziestych XXI wieku oraz krytyczna percepcja dotychczasowych osiągnięć europejskiej polityki spójności mogą przyczynić się do zasadniczych cięć wydatków ponoszonych z budżetu Unii Europejskiej na rzecz tej polityki. Oczywiście nie oznacza to jeszcze, że Polska stanie się już wkrótce płatnikiem netto do budżetu Unii Europejskiej.

Wynika z tego oczywisty wniosek, że zasadnicza przebudowa modelu polityki regionalnej w Polsce powinna nastąpić jeszcze w tej dekadzie, bowiem dotychczasowa formuła polityki regionalnej w Polsce stopniowo wyczerpuje się, a kontynuowanie rozwiązań jakie zostały ukształtowane w latach 2004-2013 nie będzie po prostu możliwe. Wykorzystując dorobek europejskiej polityki spójności trzeba zbudować politykę regionalną finansowaną ze środków polskich, wspieraną jedynie w ograniczonym zakresie funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności.²¹ Jeśli to nie nastąpi to bardzo prawdopodobna jest degradacja sposobu uprawiania polityki regionalnej w Polsce ze względu na zakres i charakter interwencji publicznej na poziomie krajowym i regionalnym oraz zaprzepaszczenie dorobku związanego z europejską polityką spójności.

Bibliografia

- Barca F., *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels 2009.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzemieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Castells M., *Siła tożsamości*, PWN, Warszawa 2008.
- Castells M., *Społeczeństwo sieci*, PWN, Warszawa 2008.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.
- Gill J., *Regional development policies: place-based or people-centered*, The World Bank, Washington D. C., October 2010.
- Główny Urząd Statystyczny, *Polska w Unii Europejskiej 2004-2014*, Warszawa 2014.

²¹ J.Szlachta, J.Zaleski, 2010, *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa”, nr 10, s. 37-56.

- European Commission, Position of the Commission Services on the Development of Partnership Agreement and Programmes in Poland for the period 2014-2020, Brussels, 28/09/2012.
- European Commission, Country specific recommendations for Poland, Brussels, 6.07.2012.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge - London 2001.
- Komisja Europejska, Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Bruksela, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.
- Komisja Europejska, Piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestowanie w przyszłość Europy, Bruksela, 16 listopad 2010.
- Komisja Europejska, Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2011.
- Komisja Europejska, Wspólne Ramy Strategiczne. Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Bruksela, SWD(2012)61 final część I i II, 14 marca 2012.
- Komisja Europejska, Zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, Bruksela 2012, arkusz informacyjny.
- Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1995.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju, Warszawa 2013, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 roku.
- Ministerstwo Gospodarki, 2013, Krajowy Program Reform, Warszawa, przyjęty przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2013 roku.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na lata 2014-2020, Warszawa 2014.

- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa (Projekt), Warszawa, 5 maj 2014.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Warszawa 2010, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 roku.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Monitor Polski, 22 listopada 2012 roku, poz. 882.
- OECD, Przegląd terytorialny OECD. Polska, Paryż, Wydany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008.
- OECD, Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices, Paris, 31 March 2009.
- OECD, How Regions Grow. Trends and Analysis, Paris 2009.
- Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wallace H., *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group to the President of the European Commission, Brussels 2003.
- Szlachta J., *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*, w: Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.) *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2009.
- Szlachta J., *Europejskie terytorium 2050 jako nowa generacja programowania rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10, s. 37-56.
- (The) World Bank, World development report 2009. Reshaping Economic Geography, Washington DC, 2009.