

Marek W. Kozak

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych,
EUROREG, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa;
e-mail: m.kozak@uw.edu.pl

POLITYKA SPÓJNOŚCI 2014–2020: REWOLUCJA, REFORMA CZY UTRZYMANIE *STATUS QUO*?

Streszczenie: Artykuł jest poświęcony zmianom polityki spójności, szerzej: polityki rozwoju, w okresie 2014–2020. Autor analizuje postanowienia kluczowych dokumentów mających wpływ na ostateczny kształt polityki na omawiane lata. Analizuje też zjawiska, jakie mogą spowodować wyhamowanie zmian, upatrując ich przede wszystkim w skutkach niezdecydowania i łagodności służb zarządzających, tolerujących negatywne zjawiska typu następstwo celów i inne gry prowadzące ostatecznie do wydania środków zamiast osiągnięcia celów. Artykuł zawiera też rozważania o tym, dlaczego i w jakim stopniu istniejące zagrożenia mogą ograniczyć rewolucyjny charakter od dawna oczekiwanych reform.

Słowa kluczowe: okres programowania 2014–2020, fundusze strukturalne i inwestycyjne, ewolucja polityki spójności, rozporządzenia i strategie.

COHESION POLICY 2014–2020: REVOLUTION, REFORM OR MAINTAINING THE *STATUS QUO*?

Abstract: The paper is devoted to analysis of the changes of Cohesion policy (more broadly: development policy) in the period 2014–2020. The author analyzes key documents influencing final solutions for that period. On top of that, he analyzes phenomena that can hamper changes, in particular, indecisiveness and leniency of managing services, tolerating negative phenomena like goal substitution and other manoeuvres leading to money spending instead of goal attainment. The author also considers why and to what extent the analyzed hazards may reduce the revolutionary character of long expected reforms.

Keywords: programming period 2014–2020, structural and investment funds, Cohesion policy evolution, regulations and strategies.

Unia Europejska od dłuższego już czasu traci pozycję konkurencyjną w świecie. Kryzys ostatnich lat, obejmujący – formalnie oprócz Polski – wszystkie kraje członkowskie, nie pozostawił złudzeń, że bez istotnych zmian możliwa jest poprawa pozycji UE i szybkie wyjście z kryzysu. Stąd najdalej od 1989 r. posunięta reforma polityki spójności.

Celem tego artykułu jest analiza dotychczasowych reform. Zdaniem autora – popierającego reformy – istnieje ryzyko, że zamiast rewolucyjnych zmian czeka nas przywrócenie dawnego podejścia, zgodnie z którym miarą oceny jest zdolność do wydatkowania dostępnych środków, a nie osiągnięcie celów. W ra-

zie braku rozwoju może nastąpić dezintegracja UE lub zachowanie *status quo* (zbiór indywidualnych gospodarek krajowych zamiast jednej unijnej). Miejsce rewolucyjnej zmiany mogłaby zająć jej zmarginalizowana wersja – reforma lub co gorsza zachowanie stanu rzeczy. Problem dość rzadko i dotąd bez większego skutku podnoszony w literaturze (zwłaszcza polskiej).

Ze względu na cel artykułu główna metoda w nim zastosowana to studia literaturowe, wzbogacone analizą danych statystycznych oraz przeglądem analiz, w dalszych częściach opatrzone przeglądem przesłanek mogących prowadzić do wyhamowania zmian planowanych na lata 2014–2020.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej autor omawia zwięźle ewolucję i motywy reform podejmowanych w Unii oraz dostosowania zarządzających i beneficjentów. Część druga to analiza głównych elementów zmian polityki spójności zaplanowanych na lata 2014–2020. Część trzecia poświęcona jest omówieniu przyczyn, jakie mogą doprowadzić do wyhamowania reform w tym okresie. Na koniec zostaną przedstawione wnioski i rekomendacje dla zarządzających, beneficjentów i analityków.

Ewolucja i motywy reform polityki spójności oraz dostosowania 1989–2013

Problem utraty pozycji konkurencyjnej Unii został dostrzeżony dawno temu. W latach 90. było już jasne, że nie tylko rośnie dystans do USA, ale pojawili się też nowi konkurenci światowi, jak Chiny, Indie i szereg innych krajów do niedawna nazywanych Trzecim Światem. Bank Światowy (WB 2009) sygnalizował znaczenie metropolizacji i gęstości zaludnienia dla rozwoju oraz widoczną konwergencję w skali świata. OECD w swych raportach krajowych zwracała uwagę na rolę nowych czynników rozwoju. Rosła też liczba krytycznych prac o funduszach europejskich, zarówno niezależnych (Ederveen et al. 2006; Rodríguez-Pose, Fratesi 2004; Boldrin, Canova 2001), jak i zleczanych przez Komisję Europejską (Sapir et al. 2003; Barca 2009; Kok et al. 2004) czy przygotowywanych w łonie Komisji (np. Samecki 2009, kładący nacisk na wprowadzenie zasady orientacji na wyniki)¹. Wszystkie one wyrażały potrzebę reform polityk europejskich i przekształcenia ich w narzędzia służące realizacji celów rozwoju w zgodzie ze współczesnym paradygmatem.

¹ Także w Polsce mnożyły się analizy wykazujące rozmaite słabości realizowanych Polsce działań funduszowych: słabości koordynacyjne (Kupiec, Wojtowicz 2013), słabości instytucji i efektów (Geodecki et al. 2012 – tzw. raport Hausnera; Boni et al. 2009; Georgica 2014; Misiąg et al. 2013; Gorzelak 2014), systemu zarządzania (Kozak 2006; Grosse 2005). Także oficjalne raporty zawierały wywodzące się z zamawianych przez ministerstwo modeli makroekonomicznych (HERMIN, MAMoR3 czy EUImpactMod) elementy krytyczne, jak np. stwierdzenie, iż interwencja europejska w Polsce nie przynosi efektów podaźowych (zob. MRR 2013a: 9). Nie można jednak zapominać, że w opinii autorów tych oficjalnych raportów środki europejskie stają się coraz ważniejszym czynnikiem redukcji dystansu rozwojowego między Polską a UE (ibidem). Potwierdzają to dane GUS o przyroście PKB. Szkoda, że dzieje się tak głównie dzięki wydawaniu tych środków w kraju (efekt popytowy), niekoniecznie zaś dzięki poprawie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki (efekt podaźowy). Problemem Polski może być zatem niewłaściwy wybór celów.

Pierwszą próbą dokonania rewolucyjnych zmian było opublikowanie w 2000 r. strategii lizbońskiej (po roku zintegrowanej ze środowiskową göteborgską), w której za cel główny stawiano sobie (po zrealizowaniu unii gospodarczej i walutowej do końca 2001 r.) stworzenie do roku 2010 gospodarki unijnej jako najnowocześniejszej (i najbardziej zrównoważonej) gospodarki świata.

Za główne cele polityczne strategii uznano:

- stworzenie inkluzyjnej, dynamicznej i opartej na wiedzy gospodarki;
- wytwarzanie przyspieszonego i zrównoważonego wzrostu;
- przywrócenie pełnego zatrudnienia jako kluczowego celu polityki gospodarczej i społecznej oraz zmniejszenie bezrobocia do poziomu najlepszych gospodarek;
- modernizację systemu zabezpieczenia społecznego (EC 2007: 11).

Odnowiona strategia lizbońska (2005) na rzecz wzrostu i zatrudnienia po raz pierwszy wyznaczała bardziej skoncentrowane – zwłaszcza na gospodarce – cele. Nie przypadkiem wiedzę i innowacje uznano za lokomotywy trwałego wzrostu (Komunikat KE 2005, s. 6). W głównych celach położono większy niż dotąd nacisk na sprawy gospodarcze: (1) wiedza i innowacje na rzecz wzrostu gospodarczego; (2) Europa jako bardziej atrakcyjne miejsce do inwestowania i pracy; (3) tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy (ibidem, s. 4).

Odnowienie strategii w marcu 2005 r. dokonało się pod niemałym wpływem raportu przygotowanego pod kierunkiem Wima Koka w 2004 r. W raporcie można było przeczytać, że strategia nie przynosi pozytywnych zmian, czego przyczyną jest zbyt obszerny program, słaba koordynacja i sprzeczne cele, a naprawa sytuacji wymaga zaangażowania wszystkich partnerów (Kok et al. 2004). Jeśli Kok miał rację, gdy mówił, że cele społeczne i środowiskowe hamują realizację celów gospodarczych i wymagają modernizacji, czekają nas podobne problemy w latach 2014–2020. Jeśli jednak Komisja spełni wymogi koncentracji tematycznej i warunkowości w dostępie do środków polityki, być może uda się zawęzić działania i skupić na niewielu priorytetach.

Strategia lizbońska miała formalny wpływ na politykę spójności dzięki wymogowi przeznaczania na tzw. cele lizbońskie nie mniej niż 60% środków w danym kraju. Wymóg ten nie dotyczył nowych państw członkowskich. Mimo to formalnie Polska spełniła ten warunek (zob. MRR 2007: 120), programując okres 2007–2013 (łącznie na cele lizbońskie przeznaczono około 63% środków, ale w regionach średnio tylko około 40%, co może być zapowiedzią konfliktów z instytucjami UE w latach 2014–2020).

Mimo rewizji wprowadzonej w 2005 r. z planów wielkiej modernizacji Unii jako następstwa realizacji strategii lizbońskiej nic nie wyszło. Pozycja UE nadal się pogarszała, także w związku z niemal powszechnym kryzysem ekonomicznym, który dotknął w pierwszej kolejności kraje strefy euro. Dlaczego? Zapewne było po temu kilka przyczyn: zewnętrznych (np. skuteczne polityki rozwojowe prowadzone przez kraje dynamiczne, jak Chiny, Indie czy Turcja) i wewnętrz-

nych (brak silnych instytucji europejskich², brak systemu kar i nagród w polityce rozwoju). Unia nie miała sprawnych narzędzi pozwalających na zdyscyplinowanie państw członkowskich. W wielu krajach słabiej rozwiniętych (jak Polska) nakłady szły głównie na podnoszenie jakości życia (np. przez rozbudowę infrastruktury technicznej oraz transfery bezpośrednie do rolników), niekoniecznie zaś na budowę podstaw innowacyjności i konkurencyjności. Dodatkowo jednak należy zauważyć sprzeczność strukturalną właściwą cyklowi politycznemu w Unii i państwach członkowskich: od lat podstawowym kryterium oceny postępów w realizacji zadań poszczególnych funduszy, stosowanym nagminnie przez media, polityków i opinię publiczną, była absorpcja finansowa. Presji tej uległo także polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zamieszczające na stronie licznik wydatkowania pieniędzy, nie zaś osiągnięcia celów.

Sytuacja Unii na tle świata nie budzi entuzjazmu, choć bowiem niektóre jej państwa reprezentują wysoki poziom rozwoju (w tym instytucjonalny), a w skali Unii obserwuje się – na razie – zjawisko konwergencji, to w wielu państwach słabiej rozwiniętych widoczna jest przyspieszona wewnętrzna dywergencja (wzrost różnicowań), na którą na razie nie ma remedium. Widać, że najbardziej zyskują i najsłabiej odczuwają kryzys regiony metropolitalne (Smętkowski et al. 2011). Uznaje się (*Strategia Europa 2020* i *Szósty raport na temat spójności*, KE 2014), że ostatni kryzys zahamował trwale trendy rozwojowe w Unii.

Polityka spójności – pierwotnie polityka strukturalna – zawsze była podporządkowana idei wspomagania najistotniejszych na danym etapie procesów pogłębiania integracji europejskiej (w najmniejszym stopniu w latach 60.) (zob. Olbrycht et al. 2013). Łatwo się o tym przekonać, patrząc na wielkość budżetu oraz cele i obowiązujące przepisy.

Tab. 1. Środki wg funduszy EFSI 1989–2020, w mld euro wg cen w 2011 r.

Okres/ fundusz	EFS	EFRR	FS	EFRROW	EFMR	Ogółem
1989–1993	24	39	2,2	10		75
1994–1999	67	119	20	35	4,1	245
2000–2006	79	150	32	45	4,6	311
2007–2013	78	205	71	102	4,4	460
2014–2020	71	181	56	85	6,6	400

Uwaga: fundusze określane wg współczesnego nazewnictwa: EFSI – Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne; EFS – Europejski Fundusz Społeczny; EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. FS – Fundusz Spójności (działa od 1993 r.); EFRROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich; EFMR – Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

Źródło: KE (2014: 188).

² Dobrą ilustracją tego problemu było pytanie ze strony amerykańskiej: jaki jest numer telefonu do Mr. Europe? Do kogo dzwonić, kto reprezentuje punkt widzenia całej UE? Do dziś widać, że to Niemcy i Francja prowadzą politykę wobec Rosji, nie zaś instytucje Unii.

Według szacunków KE w cenach z 2011 r., w latach 2007–2013 nastąpił istotny wzrost budżetu EFSI do 460 mld euro (zob. tabela 1). Ale według innych obliczeń, przyrost budżetu i nakładów na politykę strukturalną (dziś spójności) nie był proporcjonalny do wzrostu zróżnicowań. Zauważmy, że w 2006 r. pod presją tzw. płatników netto nastąpiło zmniejszenie limitu wielkości budżetu UE z równowartości 1,24% dochodu narodowego do 1,045% (Kozak 2008: 53). Przyrosty nakładów na politykę spójności były też w okresie do 2013 r. względnie proporcjonalne do wielkości relatywnie malejącego od 2006 r. budżetu, ale bez nowych państw (w okresie 2000–2006) przyrost nakładów na politykę spójności był na ogół w cenach bieżących mniejszy od przyrostu budżetu (zob. Kozak 2008: 51; zob. Bachtler et al. 2013). Łatwo tu o nadinterpretację, zwłaszcza gdy pomija się antyrozwojowe transfery socjalne wspólnej polityki rolnej (WPR).

Ostrożność zalecana jest też w podejściu do deklaracji w kluczowych dokumentach wspólnotowych: od traktatu rzymskiego (1957) obowiązuje formalnie wsparcie rozwoju w ramach polityki strukturalnej, potem regionalnej, a wreszcie dziś spójności (zgodnie ze zmianą wyrażoną w traktacie lizbońskim). Problem polega głównie na stopniowej zmianie czynników sprzyjających spójności. Tak np. autorzy *Szóstego raportu na temat spójności* podkreślają, że spójności sprzyja konkurencyjność regionów (KE 2014), a Rodríguez-Pose i Fratesi, że tylko inwestycje w edukację (2004). Co nie musi być sprzeczne, rzecz dotyczy bowiem różnych poziomów analizy. Podejście terytorialne (regionalne) zawsze stanowiło istotny element polityk deklarowanych przez Wspólnoty (Unię). Dziś jest wyrażane coraz bardziej przez miks działań horyzontalnych w ujęciu terytorialnym, zorientowany na wzrost konkurencyjności regionów. W latach 2004–2006 obowiązywało raczej podejście sektorowe, nakazujące dostosować strukturę interwencji do potrzeb definiowanych – nie zawsze trafnie – regionalnie. Od 2007 r. zaczęto stosować określenia akcentujące, że wszystkie programy, działania i projekty powinny mieć charakter horyzontalny (MRR 2007: 19, 41 i nast.). Programy utraciły charakter sektorowy okresu 2004–2006 i zaczęły dzielić się na horyzontalne (tj. zarządzane przez MRR, wymiennie zwane potem krajowymi) i 16 regionalnych (MRR 2007: 116–117). Polityka lat 2014–2020 ostrożnie wycofuje się z tezy o potrzebie dostosowania interwencji do specyfiki obszaru na rzecz tezy, że w warunkach globalizacji gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego w każdym regionie działają te same (choć z różnym natężeniem) czynniki rozwojowe (zob. MRR 2014). Są to zatem elementy nowego paradygmatu.

Pierwsza rewolucja (tzw. pakiety Delorsa, przewodniczącego KE) została ogłoszona w 1989 r. (i przedłużona w 1993) w związku z decyzją o zbudowaniu w ciągu dekady unii gospodarczej i walutowej (UGW), służącej stworzeniu podstaw wiodącej gospodarki światowej. Oznaczało to wprowadzenie swobód przepływu osób, dóbr, kapitału i usług oraz wspólnej waluty. Wbrew potocznym opiniom, o rozwoju polityki spójności (strukturalnej czy regionalnej) zdecydował wtedy nie tyle wysoki poziom zróżnicowań terytorialnych (te bowiem istniały od początków Wspólnot), ile chęć zapobieżenia ewentualnemu kryzysowi,

jaki w regionach słabiej rozwiniętych mogło spowodować otwarcie granic i zniesienie cel.

Analiza zmian budżetowych przekonuje, że od czasu wprowadzenia UGW nawet gwałtowne zwiększenie różnicowań terytorialnych, spowodowane akcesją słabo rozwiniętych i wewnętrznie mocno zróżnicowanych państw Europy Środkowo-Wschodniej, nie doprowadziło do proporcjonalnego wzrostu nakładów. Po 2000 r. polityka spójności – wnosząc z nakładów budżetowych oraz słabo skoordynowanych i umiarkowanych zmian³ w zarządzaniu – nie była uznawana przez płatników netto do budżetu UE za narzędzie szczególnie skuteczne, efektywne czy potrzebne. Wydaje się, że tylko opór państw biorców netto, w tym biorców środków polityki rolnej (np. Francji), przyczynił się do politycznych decyzji o trwaniu tych polityk bez większych zmian. Wygląda na to, że kraje członkowskie odegrały niemałą rolę w ograniczaniu zmian (choć już nie zmieniły zasady, że im późniejsza akcesja, tym mniejsze środki – zob. KE 2014: 195).

Na zakończenie tej części zauważmy, że w Polsce po akcesji rozwinął się i utrwalił mechanizm gry między zarządzającymi a beneficjentami (i ostatecznymi odbiorcami) środków unijnych. Do pewnego stopnia stroną tej gry były nadzorujące instytucje europejskie, zostawiające wiele swobody instytucjom zarządzającym. Główna zmiana, jaka nastąpiła w 2014 r., to właśnie zmiana relacji między instytucjami unijnymi a krajowymi, a w efekcie wzrost napięcia między nimi w procesie programowania. Należałoby się spodziewać, że napięcie to będzie rosło, jeśli zaczną zawodzić gry wyuczone po akcesji. A to one zdecydują, czy efekty u głównych biorców, tj. w krajach i regionach słabo rozwiniętych, będą miały charakter głównie popytowy, jak dotąd, czy też podażowy, służący rozwojowi. Pośród tych „gier” wyróżnić można przede wszystkim:

1) Dopasowania podaży do popytu w celu poprawy wydatkowania środków. Przykład: w okresie 2007–2013 w obliczu dużego zainteresowania wnioskodawców środkami na inwestycje w przedsiębiorstwach, a znikomego zainteresowania środkami na innowacje budżet tej ostatniej pozycji przeznaczono na inwestycje. Z jednej strony umożliwiło to całkowite wydatkowanie środków pierwotnie przeznaczonych na zadanie wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw, z drugiej oznaczało rezygnację z rozwoju innowacyjności w firmach.

2) Mertonowskie⁴ następstwo celów, czyli zastępowanie celów trudnych do osiągnięcia łatwiejszymi, pozornie tożsamymi z działaniami na rzecz celów trudnych, wymagających. W praktyce także preferowanie celów wielkich, ułatwiających absorpcję. Następstwo celów dokonuje się z reguły w trakcie nieformalnych dostosowań. Przykładów jest niestety niemało, choćby zastępowanie skompli-

³ W zasadzie najdalej idące było ograniczenie liczby celów z siedmiu w latach 1994–1999 do trzech w następnych okresach programowania (przed 2014 r.). Nie brakowało też kompromitujących (bo utrudniających życie zarządzających i beneficjentów) zmian, jak np. wprowadzony w latach 2000–2006 wymóg sporządzania obok programów operacyjnych także dokumentu pod nazwą uzupełnienie programu operacyjnego. W 2007 r. po cichu wycofano się z tego wymogu (z wyjątkiem Polski, która jako dokument własny, czyli krajowy, pod nazwą uszczegółowienia programu operacyjnego z uporem godnym lepszej sprawy kazała te uzupełnienia tworzyć).

⁴ Pojęcie wprowadził amerykański socjolog Robert Merton w latach 60.

kowanych i wieloaspektowych działań na rzecz rewitalizacji przez ograniczanie ich do nakładów na infrastrukturę techniczną (np. zamiast rewitalizacji remont nawierzchni placu, ulicy, a nawet cmentarza czy modernizacja budynków) (zob. Kozak 2014a). Inny przykład to remonty budynków historycznych (często siedzib władz lokalnych, np. ratuszy, czy instytucji państwowych jak archiwa w pałacach) pod pozorem rozwoju turystyki (choć obiekty te także po remoncie są niedostępne dla turystów) czy budowa szlaków turystycznych jako produktów turystycznych, choć jako żywo żaden z tych szlaków produktem nie jest⁵, a co najwyżej na ogół mniej istotnym elementem infrastruktury turystycznej. Można wymienić także remonty kościołów pod pozorem rozwoju turystyki i – na pograniczu turystyki – ochoczo finansowana kultura (budowa lub remonty domów kultury, w tym np. wiejskich, gdzie często okazywało się, że są środki na budowę, ale nie na utrzymanie). Inny przykład to liczne budynki filharmonii i inne obiekty, przerastające popyt (Kozak 2014a).

3) Powszechne stosowanie dawnego paradygmatu, wywodzącego się z minionej już ery przemysłowej⁶, lub paradygmatu niedostosowanego do współczesności, lecz odpowiadającego myśleniu wielu wnioskodawców, w tym samorządowców. Nie wnikając w odmienności obu paradygmatów, zauważmy, że jednym z głównych ich przejawów jest silna tendencja do inwestowania w infrastrukturę techniczną zamiast w innowacje, kapitał ludzki i społeczny i inne „miękkie” czynniki właściwe erze gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwu informacyjnemu. Szacuje się, że nakłady unijne w Polsce w przeszło 70% kierowano dotąd na infrastrukturę techniczną (wodno-kanalizacyjną, ochrony środowiska, transport itp.), co z racji zacofania kraju i zaniedbań cywilizacyjnych było początkowo po części uzasadnione, zwłaszcza na poziomie krajowym)⁷. Gorzej, że nakłady formalnie kierowane na „miękkie” czynniki rozwojowe, zgodne z nowym paradygmatem i w pewnym sensie narzucane przez władze unijne, w praktyce także przeznaczano na infrastrukturę techniczną (inwestycje lub remonty). Tak np. w sferze B+R większość środków trafiła nie na budowę zespołów badaczy czy rozwój współpracy, lecz na budowę licznych budynków (parków naukowo-technologicznych itp.). Raport NIK (2013) niezwykle krytycznie ocenił użyteczność tych obiektów oraz wysiłki szkół wyższych. Inny raport, zlecony i wydany przez PARP, z jednej strony wyraża dość pozytywną opinię o wyniku aktywności ośrodków innowacji i przedsiębiorczości, z drugiej kwestionuje ich profesjonalizm (Bąkowski, Mażewska 2012: 179).

Dzięki środkom unijnym wyremontowano lub zbudowano wiele obiektów służących nauce (mimo od dawna znanej prognozy spadku liczby studentów). Podobne przykłady można mnożyć w szkolnictwie, sektorze zdrowia, rozwoju obszarów wiejskich nad wschodnią granicą itp. W sumie wykorzystanie środków unijnych na projekty infrastrukturalne zapewne znacznie przekraczało oficjalne 70%. A przypomnijmy za Tomaszem G. Grosse (2004), że podobną strukturę na-

⁵ Produkt to coś, za co płacimy.

⁶ Dziś przemysł z budownictwem wytwarza w Polsce ok. 30% PKB, a rolnictwo niecałe 3%.

⁷ Zob. NSRO 2007, gdzie tylko infrastrukturę podstawową (a to przecież nie jedyna) szacowano na 71% nakładów średniorocznych NSRO ogółem w latach 2007–2013 (MRR 2007: 124).

kładów na infrastrukturę miała Grecja, dziś w głębokim kryzysie, odwrotną zaś (na infrastrukturę szło poniżej 30% środków) Irlandia, od lat drugi najbardziej rozwinięty kraj Unii (mierząc rutynowo PKB). Wysokie nakłady na infrastrukturę charakteryzowały także kraje głębokiego i chronicznego kryzysu ostatnich lat (np. Portugalię, Hiszpanię czy w Europie Środkowej Węgry). Przyczyn tej nadmiernej, niedającej się w pełni uzasadnić, skłonności do inwestycji w infrastrukturę techniczną można szukać w różnych zjawiskach: cyklu politycznym (politycy wołają inwestycję infrastrukturalną, bo jej otwarcie zaszczyca ksiądz, media, wyższe władze i wyborcy), nieznajomości podstaw współczesnej wiedzy rozwojowej i gospodarki oraz w głębokim przekonaniu (umacnianym przez media), że infrastruktura zawsze służy rozwojowi. Dodatkowo inwestycje infrastrukturalne ułatwiają jednak wydatkowanie środków.

Gdyby rozwój infrastruktury był decydujący dla rozwoju kraju, na pewno z Polski (ani wcześniej z niemieckich landów wschodnich) nie wyemigrowałoby około 2 mln mieszkańców⁸ (GUS 2013)⁹. Więcej o współczesnych czynnikach (i ryzykach) rozwoju lokalnego: zob. Pike et al. 2006.

Główne elementy zmian polityki spójności 2014–2020

Próbą wprowadzenia nowej dynamiki oraz elementów nowego paradygmatu stała się **Strategia Europa 2020** (2010), przyjęta 17 czerwca 2010 r. W strategii sformułowano wymierne cele, większy nacisk położono na warunkowość i wprowadzono szereg innych zmian, które stały się podstawą rozporządzeń unijnych przyjętych 17 grudnia 2013 r. na okres 2014–2020.

Ważne są także motywy przyjęcia nowej strategii związane z przeciwdziałaniem skutkom kryzysu (UE 2010: 2). Działania połączone w ramach priorytetów powinny zdaniem KE doprowadzić do mobilizacji, uruchomienia rezerw i wejścia gospodarki unijnej na wyższy poziom rozwoju niż przed kryzysem (ibidem, s. 10 i nast.).

Nadrzędne cele związane z priorytetami wymienionymi w tytule strategii (inteligentny i zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu) to: wzrost zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata do 75%; wzrost nakładów na badania i rozwój do 3% PKB Unii; osiągnięcie celowe „20/20/20” w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli to możliwe); ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10%, zdobywanie wyższego wykształcenia przez co najmniej 40% osób z młodego pokolenia; zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 mln (ibidem, s. 5).

W tekście podkreśla się, że lista nie jest pełna, a dla osiągnięcia celów konieczne będą dodatkowe działania na wielu poziomach. Wymienia się nazwy siedmiu projektów przewodnich, w których wykonanie mają być zaangażowane zarówno

⁸ Krystyna Słany i Magdalena Ślusarczyk szacują ten poziom u schyłku 2011 r. na 2 060 tys. Polaków za granicą (2013: 4).

⁹ Czego nie wykazują żadne władze lokalne z prostej przyczyny: środki budżetowe dzielone są głównie według liczby ludności.

instytucje unijne, jak i państwa członkowskie¹⁰. Słowo „infrastruktura” nie pojawia się w żadnej nazwie.

W jednej z pierwszych analiz Jacek Szlachta zauważył, że z punktu widzenia polityki regionalnej Europa 2020 jest aprzeestrzenna i abstrahuje od nowych pojęć związanych z nową polityką ekonomiczną, jak ekonomia miejsc i przepływów, co – wraz z ujęciem sektorowym – oznacza powrót do tradycyjnego podejścia (Szlachta 2011: 237). Z perspektywy czasu bardziej trafna wydaje się opinia, że jest to raczej ograniczenie podejścia przestrzennego niż jego pełne odrzucenie.

Strategia rolę kierowniczą powierza Radzie Europejskiej, wspomaganej przez Parlament Europejski, inne instytucje krajowe (też regionalne i lokalne) i unijne oraz zainteresowane podmioty i partnerów społecznych. Pomocą w realizacji celów strategii ma być zintegrowane podejście łączące sprawozdania krajowe oraz podejście tematyczne zaproponowane w samej strategii. Podejście to zostało przedstawione w zintegrowanych wytycznych dotyczących realizacji strategii (2010–2020, w sumie 10 wytycznych).

Dla Polski w **Krajowym programie reform Europa 2020** określono następujące cele wynegocjowane z Unią Europejską: osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 71%; osiągnięcie wskaźnika inwestycji w sektorze B+R na poziomie 1,7% PKB; ograniczenie emisji CO₂, zwiększenie udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii do 15,48%; podniesienie poziomu efektywności energetycznej – ograniczenie zużycia energii o 14 Mtoe (milionów ton ekwiwalentnych oleju); zmniejszenie o 4,5% odsetka osób wcześniej kończących naukę; zwiększenie do 45% odsetka osób z wykształceniem wyższym; zmniejszenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (KPR 2014 i wcześniejsze wersje).

W latach 2010–2013 opracowano właściwie wszystkie dokumenty, rozporządzenia i wytyczne służące osiągnięciu celów strategii. Zarazem Unia dla każdego kraju członkowskiego przygotowała informacje o istotnym znaczeniu dla realizacji strategii wraz z zaleceniami (zob. *Europe 2020 in Poland* 2015). Materiały i zalecenia dla poszczególnych państw i UE mają być prezentowane corocznie jako „European Semester”.

Strategia wyraźnie zapowiada duże zmiany. Po raz pierwszy nie są to drobne zabiegi techniczne. Kładzie się nacisk na potrzebę zarządzania przez horyzontalne i wertykalne partnerstwa (wprowadzając tym samym zasady MLG, czyli współzrządzenia wielopoziomowego) oraz poprawę koordynacji działań. Strategia zapowiada usunięcie najpoważniejszych słabości wymienianych w wielu analizach i dzieli odpowiedzialność między różne podmioty i szczeble kierowania/zarządzania. Wnosząc z przedłużania się negocjacji programów operacyjnych, wielu spodziewało się, że podobnie jak poprzednio pojawi się wyraźny i akceptowalny rozdźwięk między dokumentami strategicznymi a operacyjnymi. Dlatego stanowczość żądań strony unijnej, domagającej się dokładnego przestrzegania

¹⁰ Unia innowacji; Młodzież w drodze; Europejska agenda cyfrowa; Europa efektywnie korzystająca z zasobów; Polityka przemysłowa w erze globalizacji; Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia; Europejski program walki z ubóstwem (ibidem, s. 5–6)

wymogów rozporządzeń oraz Umowy Partnerstwa w sprawie funduszy europejskich (zawartej między KE a rządem polskim 23 maja 2014 r.), przez wielu negocjatorów i ekspertów krajowych została odebrana – jak wynika z licznych prywatnych relacji – jako wymuszanie. *Cóż, pacta sunt servanda.*

Widać wyraźnie, że zmieniły się założenia nowej polityki spójności. Odchodzi się od – na ogół nieskutecznego – dostosowania interwencji do specyfiki regionu (miejsca), czyli od podejścia oddolnego¹¹, do przekonania, że nowe czynniki rozwoju działają tak samo w każdym regionie. A skoro tak – wobec przywiązania większości regionów do dawnego, przemysłowego paradygmatu – celowe jest odgórne wprowadzenie zasady koncentracji tematycznej, szerokiego partnerstwa (nie tylko w procesie programowania), koordynacji czy partnerskiego współzarządzania/rządzenia (też wielopoziomowego). A wreszcie dominuje orientacja na cele, nie zaś na wydanie środków. To radykalna zmiana podejścia, dokonana w **rozporządzeniach** przyjętych przez Parlament Europejski i Radę 17 grudnia 2013 r. i obejmujących następujące fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI):

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego;
- Europejski Fundusz Społeczny;
- Fundusz Spójności;
- Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz
- Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

Jest to pierwsza poważna próba poddania tych, skądinąd powiązanych ze sobą, funduszy reprezentujących różne polityki unijne jednolitym przepisom rozporządzenia PE i Rady (UE 1303/2013). Ponadto fundusze mają też własne rozporządzenia. Załącznikiem Rozporządzenia 1303 są wspólne ramy strategiczne, będące zespołem wytycznych odnoszących się do wszystkich EFSI. Na uwagę zasługują zwłaszcza: zintegrowane podejście, koordynacja i synergia, partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie, współpraca (załącznik 1).

Zasadnicze cechy nowej polityki (w porównaniu z okresem 2007–2013) zawierają się w następujących elementach: uwzględnieniu wielu funduszy, celach, koncentracji tematycznej, warunkowości dostępu, partnerstwie i nowym zarządzaniu oraz zintegrowanych inwestycjach terytorialnych (ZIT) jako przykładzie nowego podejścia.

1. Omawiane wcześniej objęcie wspólnymi regulacjami funduszy dotąd słabo lub w ogóle niekoordynowanych z polityką spójności. Ograniczeniom koordynacji sprzyja utrzymujące się podporządkowanie polityk różnym jednostkom administracyjnym na szczeblu unijnym i krajowym. Komitety koordynacyjne jak dotąd nie osiągnęły żadnych godnych wspomnienia wyników, a stosowana demarkacja nie przyczyniała się do lepszej koordynacji ani tym bardziej synergii.

2. Zmiana celów. W okresie 2007–2013 obowiązywały następujące cele, znacząco zróżnicowane i wyraźnie oparte na koncepcji dostosowania interwencji do cech regionu: (1) konwergencja, (2) konkurencyjność regionalna i zatrudnienie,

¹¹ Charakterystyczna jest zmiana podejścia do tzw. inteligentnych specjalizacji. Początkowo były one rozumiane przez beneficjentów i planistów jako najsilniejsze sektory gospodarki (co sprzyjało petryfikacji strukturalnej regionów, zwłaszcza słabiej rozwiniętych), a ostatnio coraz częściej definiowane są jako dynamicznie rozwijające się sektory (obszary).

(3) europejska współpraca terytorialna (WE 2007). Na lata 2014–2020 zaplanowano cele bardziej jednolite i w związku z koncentracją tematyczną zorientowane bardziej na współczesne czynniki rozwojowe (nowy paradygmat) niż regionalnie definiowane potrzeby¹². Obecne cele polityki spójności to: (1) inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia (finansowane ze wszystkich EFSI) oraz (2) europejska współpraca terytorialna finansowana z EFRR (art. 89). Cel 1 jest realizowany w jednostkach NUTS 2 w podziale na regiony słabiej rozwinięte (poniżej 75% średniej PKB UE), przejściowe (75–90% średniej) i wyżej rozwinięte (ponad 90% średniej) (art. 90). Cele te są bardziej zbliżone do siebie (zakłada się, że te same czynniki wpływają na rozwój różnych regionów), zostawiają jednak większą swobodę w wyborze celów tematycznych regionom słabiej rozwiniętym niż pozostałym.

3. Koncentracja tematyczna. Koncentracja tematyczna to odpowiedź na nieodporność wielu regionów i niemal wszystkich państw (oprócz Polski) na kryzys, jaki wybuchł w 2008 r., oraz na potrzebę wprowadzenia elementów nowego paradygmatu do wspierania rozwoju. Cele tematyczne 2014–2020 to: (1) wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji; (2) wsparcie dostępu do teleinformatyki (TIK/ICT), jej wykorzystanie i jakość; (3) wspieranie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego (EFRROW) oraz ryb i akwakultury (EMFR); (4) zwrot ku gospodarce niskowęglowej; (5) promocja adaptacji do zmian klimatycznych, zapobiegania i zarządzania ryzykiem; (6) ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów; (7) promocja zrównoważonego transportu, usuwanie barier w kluczowej infrastrukturze sieciowej; (8) promocja zatrudnienia i wsparcie mobilności pracowniczej; (9) promocja włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa; (10) inwestycje w edukację, umiejętności i kształcenie ustawiczne oraz (11) wzmacnianie zdolności instytucjonalnej i skutecznej administracji publicznej (art. 9). Zauważmy, że dominują tu cele odbiegające od dawnego paradygmatu.

W regionach zacofanych co najmniej 50% środków EFRR ma zostać przeznaczone na dwa cele wybrane spośród celów tematycznych 1–4 i co najmniej 12% na cel tematyczny 4. Odpowiednie progi dla regionu przejściowego wynoszą 60% i 15%, a w lepiej rozwiniętych 80% i 20% (rozp. 1301/2013, art. 4). W wypadku ESF w każdym kraju na cel tematyczny 9 (włączenie) należy wydać co najmniej 20% zasobów, w regionach słabiej rozwiniętych co najmniej 60% alokacji ESF należy przeznaczyć na maks. pięć priorytetów inwestycyjnych określonych w art. 3 ust. 1, na tych samych warunkach w regionie przejściowym 70%, a w regionie lepiej rozwiniętym 80% (rozp. 1304/2013, art. 4). W przypadku programów EWT koncentracja tematyczna oznacza, że co najmniej 80% alokacji z EFRR ma zostać wydane na cele 1–4 wymienione w art. 9 rozp. 1303/2013 (rozporządzenie 1299/2013 w sprawie EWT, art. 6).

¹² Potrzeba to psychologiczne poczucie niedoboru lub braku, na ogół definiowane na podstawie diagnozy. W efekcie prowadzi do rozwiązywania skutków dawnych problemów. Dla nowego podejścia bardziej charakterystyczne jest podejście popytowe, wychodzące od wizji – gdzie chcemy być w wyniku podjęcia działań strategicznych; orientacja na przyszłościowe cele, nie przeszłość. Zob. Gorzelak, Kozak 2012.

4. Warunkowość. Warunkowość uzależnia dostęp do środków od spełnienia określonych warunków: osiągnięcia celów tematycznych czy tzw. kamieni milowych, poprawności zaplanowanych programów operacyjnych (ewaluacja *ex ante*), corocznych przeglądów postępów na spotkaniach przedstawicieli kraju i Komisji Europejskiej. Komisja nigdy nie skorzystała z praw warunkowości wobec FS, zatem zobaczymy, czy urzędnicy odważą się zrobić to tym razem.

5. Partnerstwo i MLG (współrządzenie/zarządzanie wielopoziomowe). W nowym okresie wielkie znaczenie przypisuje się sugerowanej w raporcie Koka potrzebie włączenia wszystkich interesariuszy w proces realizacji strategii. Jest to coraz powszechniej akcentowana potrzeba, silnie związana z postulatem wykorzystania kapitału społecznego jako czynnika rozwojowego (więcej o czynnikach nowego paradygmatu rozwoju: Kozak 2012: 182 i nast.). Obecnie konieczność partnerstwa (udziału podmiotów reprezentujących różne sektory i poziomy organizacji terytorialnej kraju) odczuwa się nie tylko w odniesieniu do procesu programowania, ale też wdrażania (zarządzania) i oceny efektów. Na uwagę zasługuje wielopoziomowość podejścia, oznaczającego coś więcej niż koncepcję dobrego (rzadziej nowego) (współ)rządzenia¹³. Nowością jest także koncepcja rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (na wzór LEADERa).

6. Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) na obszarach głównie metropolitalnych to eksperymentalna próba wdrożenia nowego współzarządzania: wspólnego rozwiązywania problemów, wyznaczania i osiągania celów rozwojowych, koordynacji i promocji synergii efektów. Ta próba jest w wytycznych MRR definiowana jako podejście nowatorskie, sprzyjające rozwojowi współpracy i integracji, promowaniu partnerskiego modelu współpracy jednostek administracyjnych, realizacji zintegrowanych projektów, zwiększaniu wpływu miast i ich obszarów funkcjonalnych na lokalną politykę spójności (MRR 2013b: 4). Każdy obszar ma do wyboru co najmniej dwa z następujących priorytetów: (1) zrównoważony, sprawny transport; (2) przywracanie funkcji na obszarach zdegradowanych; (3) poprawa stanu środowiska; (4) efektywność energetyczna i strategię niskoemisyjne; (5) rozwój funkcji symbolicznych; (6) B+R, innowacje. Wchodzą też w grę inne dziedziny, zależnie od środków i potrzeb. Nie trzeba dodawać, że najchętniej w początkowych wersjach promowano infrastrukturę, zwłaszcza transportową.

Nowe podejście ma być zatem zintegrowane, oparte na dowodach i ujęciu terytorialnym, a przez wskazanie obszarów funkcjonalnych metropolii (miast) nie tylko powinno uwzględniać nowe koncepcje ekonomii geograficznej, ale też ułatwiać identyfikację projektów i osiąganie celów ZIT (a nie tylko wydawanie środków). Na potrzeby ZIT przygotowano delimitację funkcjonalnych obszarów metropolitalnych (Śleszyński 2013). Doświadczenia z ZIT ograniczone są dotąd do okresu programowania, ale dowiodły potrzeby przełamania indywiduali-

¹³ Nawiasem mówiąc, w literaturze światowej przez lata dobre współrządzenie (*good governance*) (nie tradycyjne rządzenie, po ang. *government*) rezerwowano głównie dla państw najsłabiej rozwiniętych świata, jeszcze niegotowych na przyjęcie złożonej koncepcji MLG. Z przyczyn trudnych do ustalenia anglosaskie pojęcia *government* i *governance* są często niekonsekwentnie, a nawet nietrafnie tłumaczone na polski.

zmu poszczególnych gmin, początkowo traktujących program jako sposób na zaspokojenie własnych potrzeb, dodatkowy kanał dostępu do środków. W miarę upływu czasu podejście wspólnotowe wyraźnie się upowszechniło, przynajmniej deklaratywnie.

7. Stworzenie funduszu ponadnarodowego „Łącząc Europę” z przeznaczeniem na inwestycje paneuropejskie, ponadkrajowe.

W 2014 r. opublikowano **Szósty raport o spójności** (KE 2014), w którym stanowczo zaznaczono, że następuje ewolucja polityki spójności, dążącej do poprawy jakości życia, ale przez inwestowanie w konkurencyjność regionów. Raport jednoznacznie podkreśla zniweczenie dorobku polityki spójności w wyniku kryzysu ostatnich lat i szczegółowo omawia stan rzeczy w Unii Europejskiej, krajach i regionach, a także przedstawia przewidywany wpływ wydatkowania środków w latach 2014–2020 na rozwój Unii, poszczególnych państw i ich regionów w krótkim i długim okresie. Znaczną część raportu poświęca się omówieniu ewolucji polityki spójności.

W efekcie negocjacji rozpoczętych po uzgodnieniu Umowy Partnerstwa między rządem polskim a Komisją Europejską (maj 2014), zimą 2014/2015 ostatecznie ustalono ramy finansowe programów operacyjnych (PO).

W lutym 2015 r. zatwierdzono 22 programy i ogłoszono nawet pierwszy konkurs. Najciekawsze jest znaczne zwiększenie – za zgodą Komisji Europejskiej – udziału regionów w wykorzystaniu środków polityki spójności w Polsce (nie licząc innych źródeł finansowania, jak RPO) z 25% w okresie 2007–2013 do 40%. Mimo wszystko jest to świadectwo zachowania i rozwoju podejścia regionalnego (w części także terytorialnego, przestrzennego), w dodatku nieczęste w skali Unii, ponieważ wiele państw członkowskich w okresie 2014–2020 wzmocniło poziom krajowy kosztem regionalnego (EoRPA 2014). Na konferencji prasowej przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju uzasadniali to rozwiązaniem tym, że „władze poszczególnych województw najlepiej znają ich problemy i najszybciej mogą reagować na zmiany (...). Ministerstwo (...) podkreśla jednak, że unijne pieniądze powinny być wydawane przede wszystkim na wspieranie przedsiębiorczości, edukacji, zatrudnienia, na ochronę czy transport.” (Jedlecki 2015). Połączenie obu informacji (pozostawienie decyzji regionom, a jednocześnie nakaz wypełnienia odgórnych dyspozycji)¹⁴ bez bliższego objaśnienia brzmi jak próba godzenia wody z ogniem. Twierdzenie, że takie rozwiązanie zwiększy komplementarność i efektywność podejmowanych działań, oraz ściślejsze powiąże projekty infrastrukturalne i „miękkie” (MIR 2015: 4), nie wnosi niczego bez wyjaśnienia, w jakiz to sposób miałyby nastąpić.

W sumie uzgodniono z Unią finansowanie sześciu programów krajowych (w tym jednego zbiorowego dla programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej) oraz 16 programów regionalnych (ponad 31 mld euro) (MIR 2015: 1–4). Ich struktura wiele mówi o podejściu do polityki spójności jako – nadal – źródła finansowego zaspokojenia potrzeb możliwie wielu grup beneficjentów.

¹⁴ Wyraźnie odwołuje się to do Umowy Partnerstwa, zalecającej jednoczesny wzrost decentralizacji oraz wzrost roli koordynacji działań ze szczebla centralnego (2014: 65).

Stąd zapewne bierze się decyzja zawarta w Umowie Partnerstwa (2014) i odzwierciedlona w projektach programów operacyjnych, polegająca na woli realizacji wszystkich 11 celów tematycznych na lata 2014–2020. Przykładowy opis celów programów dobrze ilustruje problem wszystkoizmu, pokazując zarazem, iż podjęto próbę łączenia elementów nowych (na ogół uznawanych za przynoszące efekty podażowe, jak energia odnawialna, kapitał społeczny i ludzki) ze starymi (głównie o znaczeniu popytowym, jak liczne działania infrastrukturalne, czasem ukryte pod ogólnikową nazwą, np. ochrona i rozwój dziedzictwa kultury). Formalna horyzontalność programów krajowych na poziomie działań przeplata się z podejściem sektorowym. Zobaczmy to na przykładzie największych programów Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) i Inteligentny Rozwój.

PO IiŚ to największy program operacyjny (27,41 mld euro alokacji). Jak w okresie 2007–2013 – jakby się nic nie zmieniło – planuje się w jego ramach finansowanie wielu różnych obszarów, np.:

- rozbudowa dróg krajowych i kolei;
- drogi w miastach, obwodnice i trasy wylotowe;
- ekologiczny transport miejski – tabor szynowy, trolejbusowy i autobusowy, kolej aglomeracyjna;
- lepsza infrastruktura śródlądowa i portowa;
- nowoczesne szpitale ponadregionalne i laboratoria medyczne;
- ratownictwo medyczne: nowe oddziały ratunkowe, lotniska lub lądowiska, bazy LPR;
- odnawialne źródła energii;
- energooszczędna gospodarka w miastach i przedsiębiorstwach;
- rozbudowa i modernizacja infrastruktury gazu ziemnego;
- rozbudowa kanalizacji i oczyszczalni ścieków;
- zmniejszanie ryzyka powodzi i suszy;
- ochrona i rozwój dziedzictwa kulturowego i zasobów kultury (MIR 2015: 1).

Inaczej wygląda drugi co do wielkości PO Inteligentny Rozwój – dysponujący alokacją 8,61 mld euro, który ma za zadanie wspierać:

- współpracę na linii biznes–nauka;
- działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną firm;
- badania o wysokim, międzynarodowym potencjale;
- innowacyjne technologie ochrony środowiska;
- internacjonalizację głównych krajowych klastrów;
- firmy korzystające z pomocy instytucji otoczenia biznesu [Czyżby w efekcie wspieranie tych ostatnich? Uwaga autora].
- wzrost udziału środków zwrotnych – lepszy dostęp do rynku kapitałowego dla MŚP;
- obszary najwyższego potencjału rozwojowego (inteligentne specjalizacje) (MIR 2015: 2).

Program przewiduje wiele działań, ale przynajmniej deklaratorywnie z reguły w zgodzie z nowym paradygmatem rozwoju.

Wielodziałaniowe są także pozostałe programy operacyjne horyzontalne (krajowe), jak PO Wiedza, Edukacja, Rozwój (4,69 mld euro), PO Polska Cyfrowa

(alokacja 2,17 mld euro)¹⁵, ponadregionalny PO Polska Wschodnia (2 mld euro), 7 programów transgranicznych, 2 transnarodowe i 1 międzyregionalny Europejskiej Współpracy Terytorialnej, w których uczestniczy Polska (łącznie alokacja dla Polski to maks. 1,68 mld euro). Stosunkowo niewiele środków przeznaczono na interwencję „miękką” z funduszu społecznego (PO WER), wyraźnie preferując środki inwestycyjne funduszu regionalnego (EFRR). Na poziomie priorytetów i działań każdy z tych programów odznacza się dużym rozproszeniem interwencji (zob. MIR 2015). Ostatni program krajowy to Pomoc Techniczna, służąca uruchomieniu i realizacji pozostałych programów.

Realizowane będą też programy regionalne (16) o łącznej wartości 31,3 mld euro, w tym mazowieckie, jako wykraczające – dzięki PKB grubo ponad 75% średniej unijnej – poza klasę regionów słabiej rozwiniętych, otrzyma 2,1 mld euro. Najwięcej wśród 15 „zacofanych” regionów otrzyma ludne śląskie (ok. 3,5 mld), w dalszej kolejności małopolskie (2,9 mld) i wielkopolskie (2,4 mld). Najmniej otrzymają małe i pozbawione metropolii województwa lubuskie i opolskie (oba po 0,9 mld euro) oraz podlaskie (1,2 mld) i świętokrzyskie (1,3 mld) (Jedlecki 2015). Średnia wojewódzka to 1,9 mld euro.

Podsumowując, w okresie 2014–2020 Polska będzie największym beneficjentem polityki spójności. Otrzyma też dofinansowanie z polityki morskiej i rybołówstwa (0,5 mld euro) oraz wspólnej polityki rolnej (28,5 mld euro). Z przегlądu programów widać wyraźnie silną skłonność do rozpraszania środków na wiele celów (co może przy okazji ułatwić sprawne ich wydawanie) oraz niezdolność (lub niechęć) do integracji, koordynacji i koncentracji interwencji. Stworzy to przy okazji dobre warunki do następstwa celów i innych „gier” i będzie nadal poważnym wyzwaniem w relacjach rząd–regiony i rząd–Komisja Europejska. W latach 2007–2013 udało się niewątpliwie osiągnąć wysoką zdolność do wydawania pieniędzy na rozmaite potrzeby (głównie infrastrukturalne) samorządów terytorialnych i instytucji rządowych oraz na wyposażenie firm, niekoniecznie jednak na osiągnięcie celów rozwojowych, co wymaga znacznie większych i bardziej złożonych nakładów pracy (zob. Gorzelak 2014). Czy tym razem uda się to odmienić?

Co może zagrozić reformom polityki spójności?

Przyczyny ewentualnego utrudnienia dostępu do środków unijnych niewątpliwie mogą wynikać formalnie z warunkowości określonej w rozporządzeniach. Aż dziwne, że dotąd warunkowości dostępu do środków nie stosowano¹⁶.

Za podstawowe zagrożenia reform polityki spójności należy uznać słabości instytucjonalne Unii, wynikające z różnorodności interesów państw członkowskich. Polityka spójności, mimo podjętych działań naprawczych, jest tylko czę-

¹⁵ Proponujący pokrycie do 2020 r. całej Polski internetem szerokopasmowym o przepustowości co najmniej 30 MB, podczas gdy dzisiejszy standard przekracza 100 MB (nawet polskie firmy oferują przepustowość 300 MB).

¹⁶ Warunkami objęto dotąd jedynie Fundusz Spójności, ale nigdy nie zastosowano przewidzianych sankcji.

ścią instytucji unijnych. Słabość Unii jest groźna dla niej samej, jak i dla wielu krajów członkowskich. I nie chodzi wcale o ograniczanie dotacji.

Pospolitym zagrożeniem w krajach słabiej rozwiniętych jest niechęć do odejścia od dawnego paradygmatu rozwoju (sytuacja mentalnego uwięźnięcia w dawnych, nieodpowiadających wyzwaniom współczesności, przekonaniach o zbawiennej roli raczej infrastruktury niż czynników niematerialnych). To prawda, że w odróżnieniu od człowieka z nowymi kwalifikacjami infrastruktura na pewno pozostanie w danej lokalizacji. Ale kto ją utrzyma? W dodatku infrastruktura transportowa tylko ułatwi emigrację. I na tym koniec, bo – inaczej niż w dobie przemysłowej – dziś nie infrastruktura tworzy miejsca pracy i dochód. Może co najwyżej usunąć „wąskie gardła” rozwojowe, jeśli zostaną trafnie zdefiniowane (Rodríguez-Pose, Fratesi, 2004: 27). Forma powiadomienia o zmianie podejścia¹⁷ odebrana była przez wielu negocjatorów jako narzucenie. Zmiana ta z pewnością i później nie spotka się z akceptacją, nawet jeśli nakazuje zwiększenie udziału partnerów społecznych w zarządzaniu. Ot, taki paradoks. Niestety, mało co jest racjonalne, gdy mowa o polityce.

Podobnie zagrożeniem może być niezadowolenie głównych interesariuszy (zarządzających, wdrażających i wnioskodawców) z wyraźnego deklaratywnego ograniczenia na lata 2014–2020 swobody „gier” (współ-ustalania, co może być finansowane). Chodzi głównie o infrastrukturę, czasem istotnie potrzebną, z reguły nie.

Kolejnym zagrożeniem jest niestosowanie się do zasad obowiązujących w polityce spójności, w tym zwłaszcza powiązanych podejścia terytorialnego i oparcia na dowodach. To problem utrzymujący się od dawna: niewiele projektów ma dobre uzasadnienie wyboru (na ogół musi wystarczyć: „bo to ważne”).

Wreszcie za istotne zagrożenie można uznać uzależnienie od pomocy zewnętrznej. A że jest ono niemałe, świadczyć może nie tylko skala pomocy europejskiej, ale też skala transferów z budżetu centralnego, pozwalających niektórym regionom żyć relatywnie dobrze bez szczególnej własnej aktywności.

Głównym zagrożeniem mogą być jednak skutki ewentualnej interwencji mediów, a zatem także opinii publicznej, rozliczających zarządzających (i polityków) z wydatkowania środków europejskich, nie zaś z osiągania celów. Może się to negatywnie odbić na wszystkich poziomach zarządzania, prowadząc do kolejnych reform zmierzających ku przyspieszeniu nie osiągania celów, lecz wydatkowania środków. Czyli reform idących na rękę beneficjentom. A rozegrać się to może łatwo: projektantami reformy są Parlament Europejski oraz Rada. Potencjalnymi obrońcami dawnych rozwiązań, korzystającymi z niezadowolenia instytucji zarządzających w państwach-biorcach, będą obok interesariuszy krajowych stosowne dyrekcje generalne w Komisji, łatwo mogące przekuć oskarżenie „za mało wydajecie” w argument za przywróceniem *status quo*.

¹⁷ Chociaż ta zmiana była zapowiadana już w *Strategii Europa 2020* w 2010 r.!

Wnioski i rekomendacje

Za wcześnie dziś oceniać, czy mamy do czynienia z rewolucją, reformą czy utrzymaniem *status quo*. Deklaratywnie to rewolucja, ale dopiero praktyka pokaże, czy nie przekształci się ona w zgniły kompromis i utrzymanie dotychczasowej polityki. Możliwe przyczyny takiego obrotu spraw przedstawiono wyżej. Już dziś jednak widać, że istnieją istotne zagrożenia dla nowej rewolucyjnej (deklaratywnie) formuły, a słabości instytucjonalne Unii nie sprzyjają zapobieżeniu im.

Na problem środków rozwojowych nie można patrzeć w oderwaniu od całości zjawisk rozwojowych. Dostępne środki europejskie, przynoszące po odliczeniu składki do budżetu unijnego (35%) ok. 7–10 mld euro rocznie, nie są jedynym czynnikiem wzrostu PKB (konsumpcja krajowa, handel zagraniczny, transfery z diaspory). Przy czym o tempie wzrostu dochodu narodowego w ostatnich latach decydują dodatkowo tak niefinansowe elementy integracji europejskiej, jak: cztery swobody, jednolity rynek, podwyższenie jakości stanowionego prawa czy wzmocnienie instytucji państwa (Potocka, Samecki 2014; zob. też Kozak 2014b).

Z założenia środki rozwojowe UE mają służyć poprawie spójności dzięki realizacji celów tematycznych. Ponadto dostęp do tych środków ma być uzależniony od postępów dokonanych przez kraj w danym roku. Krótko mówiąc, celem jest wsparcie słabego regionu (ale przez podejście w znacznym stopniu horyzontalne, niezależne w całości od specyfiki diagnozy), a następnie stopniowa redukcja wsparcia („odzwyczajanie od smoczka”), bo nieprawdą jest, jakoby po 2020 r. miało dojść do utraty dostępu do środków (nawet w wypadku najzamożniejszego Mazowsza). Żaden unijny przepis takich rozwiązań nie przewiduje. Zmniejszenie kwot tak, zakręcenie kurka – nie.

Pozostaje jeszcze kwestia filozoficzna w kontekście niedawno „odkrytego” znaczenia handlu międzynarodowego dla dochodów i budżetu. Korzystanie z pomocy zewnętrznej nie jest dla regionu (kraju) zacofanego (termin „słabiej rozwinięty” to jedynie eufemizm) powodem do chwały. To raczej jak ostrzeżenie dla inwestorów, że tam bieda, brak wykwalifikowanych pracowników i zamożnych konsumentów. A wbrew polskim przekonaniom inwestorzy szukają dziś okazji nie tam, gdzie jest tania siła robocza, lecz tam, gdzie jest ona liczna, wykwalifikowana, wydajna (i zamożna). Jeśli zaś pojawiają się w krajach czy regionach zacofanych, to w dużej części po to, żeby zarobić na wykonaniu inwestycji finansowanych ze środków europejskich, niekoniecznie zaś dlatego, że chcą się wiązać z miejscem. Choć oczywiście i to się zdarza, głównie w wypadku inwestycji typu *brownfield*.

Dlatego warto publicznie rozważyć, czy korzystanie z pomocy dla regionów zacofanych sprzyja powodzeniu w handlu i biznesie. I przemysleć, co nam się naprawdę opłaca na dłuższą metę: być biednym na garnuszku pomocy czy bogatym dzięki własnej pracy.

Przedstawionych, w istocie powiązanych, zagrożeń nie da się chyba usunąć szybko. W długim okresie korzyść może przynieść jedynie skuteczna i efektywna edukacja ekonomiczna społeczeństwa i stopniowe budowanie przekonania, że czasami lepiej nie wydać, niż wydać na byle co. Zwłaszcza że wydaje się przy

okazji także własne środki, nie tylko europejskie, i być może traci okazje na sfinansowanie ważnych przedsięwzięć niefinansowanych przez Unię.

Literatura

- Bachtler J., Mendez C., Wishlade F., 2013, *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Burlington: Ashgate.
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf (dostęp: 17.11.2014).
- Bąkowski A., Mażewska M. (red.), 2012, *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2012*, Warszawa: PARP
- Boldrin M., Canova F., 2001, „Inequality and convergence in Europe’s regions: Reconsidering European regional policies”, *Economic Policy*, t. 16, nr 32, s. 205–253.
- Boni M. et al., 2009, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- EC, 2007, *The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe*, Brussels: European Commission, DOC 00/7.
- Ederveen S., de Groot H.L.F., Nahuis R., 2006, „Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European Cohesion Policy”, *Kyklos*, t. 59, nr 1, s. 17–42.
- EoRPA, 2014, *EoRPA Reports 7/14*, Warsaw: Ministry of Infrastructure and Development.
- Europe 2020 in Poland, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/polska/country-specific-recommendations/index_en.htm (dostęp: 7.03.2015)
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Kraków: Fundacja GAP.
- Gieorgica J.P. (red.), 2014, *Jak Polska wykorzystała środki Unii Europejskiej*, Warszawa: Polskie Stowarzyszenie Prointegracyjne Europa.
- Gorzelak G., 2014, „Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 5–25.
- Gorzelak G., Kozak M.W., 2012, „Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju”, w: J. Górniak, S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Grosse T.G. (red.), 2004, *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Grosse T.G., 2005, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- GUS, 2013, *Migracje zagraniczne ludności*, Warszawa: GUS.
- Jedlecki P., 2015, „Miliardy dla województw”, *Gazeta Wyborcza* z 25 lutego, s. 3.
- KE (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*, Luksemburg: Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_pl.pdf (dostęp: 15.12.2014).

- Kok W. et al., 2004, *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report From the High Level Group Chaired by Wim Kok*, November 2004, Luxembourg: European Communities.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, 2005, *Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia: Wspólnotowy program lizboński*, SEC(2005)981.
- Kozak M.W., 2006, „System zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce w pierwszym okresie po akcesji”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2, s. 75–97.
- Kozak M.W., 2008, „Polityka spójności jako przedmiot ewaluacji”, w: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego, WAIp, s. 44–59.
- Kozak M.W., 2012, „Współczesne problemy rozwojowe – reakcja instytucjonalna – niespełnione nadzieje?”, w: M. Jarosz (red.), *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Warszawa: Oficyna Naukowa, s. 178–209.
- Kozak M.W., 2014a, „Deklarowane a rzeczywiste priorytety rozwoju”, w: M. Jarosz (red.), *Polska europejska czy narodowa?*, Warszawa: ISP PAN, Oficyna Naukowa, s. 137–168.
- Kozak M.W., 2014b, „10 lat polityki spójności w Polsce”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 25–50.
- KPR (*Krajowy Program Reform Europa 2020*), 2011 i nast. Warszawa: Rada Ministrów, co roku aktualizowany, http://www.mg.gov.pl/files/upload/8413/KPR_2014-2015.pdf, (wersja 2014, dostęp: 7.03.2015)
- Kupiec T., Wojtowicz D., 2013, „Complementarity between programmes and projects within the regional policy. The case of the Łódzkie voivodship”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 44–63.
- MIR, 2015, *Programy 2014–2020. Informacja prasowa*, 26 lutego 2015, Warszawa, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/1336/Informacja_prasowa_programy2014_2020.pdf (dostęp: 5.03.2015).
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., 2013, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- MRR, 2007, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Warszawa: MRR, maj, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf (dostęp: 20.10.2015).
- MRR, 2013a, *Sprawozdanie z realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013. Przebieg realizacji w 2012 r.*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- MRR, 2013b, *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, lipiec, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Strony/Zasady_ZIT.aspx (dostęp: 10.08.2014).
- MRR, 2014, *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- NIK, 2013, *Wdrażanie innowacji przez szkoły wyższe i parki technologiczne. Informacja o wynikach kontroli*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

- Olbrycht J., Grosse G.T., Kozak M.W., Kuźnik F., Palmén L., Sapała M., Woźniak J., 2013, *Wyzwania polityki spójności w Polsce 2014–2020 – opinie ekspertów*, Gliwice: Wydawnictwo „Wokół nas”.
- Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney J., 2006, *Local and Regional Development*, London, New York: Francis and Taylor Group.
- Potocka M., Samecki P., 2014, „Polska a integracja europejska – bilans i perspektywy”, *Nowa Europa*, nr 2 (18), s. 203–219.
- Rodríguez-Pose A., Fratesi U., 2004, „Między rozwojem a polityką społeczną: oddziaływanie europejskich funduszy strukturalnych w regionach Celu 1”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 5–32.
- Samecki P., 2009, *Orientation Paper on Future Cohesion Policy*, Brussels.
- Sapir A. (chairman), Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati K.D., Vinals J., Wallace H., 2003, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, raport przygotowany pod kierunkiem A. Sapira na zlecenie Komisji Europejskiej, http://cejm.univ-rennes.eu/digitalAssets/24/24407_sapirreport.pdf (dostęp: 24.03.2014).
- Slany K., Ślusarczyk M., 2013, *Migracje zagraniczne Polaków w świetle NSP 2011. Trendy i charakterystyki socjo-demograficzne*, http://www.euroemigranci.pl/dokumenty/pokonferencyjna/Slany_Slusarczyk.pdf (dostęp: 7.03.2015).
- Smętkowski M., Gorzelak G., Kozak M.W., Olechnicka A., Płoszaj A., Wojnar K., 2011, *The European Metropolises and Their Regions: From Economic Landscapes to Metropolitan Networks*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Strategia Europa 2020*, http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm (dostęp: 7.03.2015).
- Szlachta J., 2011, *Strategia Europa 2020 a europejska polityka spójności po 2013 roku*, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/struktura/IRG/publikacje/Documents/pim88_9.pdf (dostęp: 12.12.2014).
- Śleszyński P., 2013, *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- UE, 2010, *Europa 2020*, Bruksela: Komisja Europejska, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF> (dostęp: 10.07.2014).
- Umowa Partnerstwa w sprawie funduszy europejskich. Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020* (przyjęta przez KE 23.05.2014), https://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie/Documents/Umowa_Partnerstwa_21_05_2014.pdf, zob. też: http://ec.europa.eu/polska/news/140523_umowa_partnerstwa_pl.htm (dostęp: 1.03.2015).
- WB (World Bank), 2009, *World Development Report: Reshaping Economic Geography*, Washington: World Bank.
- WE (Wspólnoty Europejskie), 2007, *Polityka spójności 2007–2013. Komentarze i teksty oficjalne*, Luksemburg: Wspólnoty Europejskie, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_pl.pdf (dostęp: 1.03.2015).