

Jolanta Adamiec*

Polityka regionalna Unii Europejskiej

EU regional policy: The paper looks at the regional policy (also referred as cohesion policy) of the EU. Its aim is to improve the economic well-being of regions in the EU and to remove economic and social disparities across the EU. The author discusses its origins, priorities and objectives. Particular attention is given to the evolution of regional policy and its reforms introduced as a result of the EU enlargement. The author also discusses the objectives of new architecture of cohesion and structural funds for next multiannual financial framework.

Słowa kluczowe: *polityka regionalna, polityka spójności, fundusze strukturalne*
Keywords: *regional policy, cohesion policy, structural funds, cohesion funds*

* Doktor nauk ekonomicznych, specjalista ds. systemu gospodarczego w BAS;
e-mail: jolanta.adamiec@sejm.gov.pl.

Wstęp

Pojęcie polityki regionalnej w kontekście integracji europejskiej może być różnie rozumiane, a dodatkowo jego zakres podlegał zmianom wraz z ewolucją procesów integracyjnych. Obok pojęcia polityka regionalna często używa się też: polityka strukturalna i polityka spójności. Zasadniczym celem polityki regionalnej jest wyrównywanie poziomu rozwoju obszarów słabiej rozwiniętych, zwłaszcza o naturalnie niekorzystnym położeniu geograficznym, takich jak: obszary oddalone, góryste, słabo zaludnione. W praktyce jednak udzielanie pomocy finansowej dla zaspokojenia potrzeb w regionach najuboższych powinno służyć trwałej przebudowie ich struktury gospodarczej, tak aby powstały warunki dla ich samodzielnego wzrostu. Tym samym polityka regionalna staje się tożsama z polityką strukturalną. Wraz z pojawieniem się krajów członkowskich o niższym poziomie rozwoju (Grecja, Hiszpania i Portugalia) okazało się, że działań wyrównawczych potrzebują nie tylko określone regiony, ale całe kraje. Dało to po-

czątek polityce spójności, która wyjątkowej rangi nabrała po rozszerzeniu Unii Europejskiej na początku XXI wieku. W efekcie wymienione wyżej trzy pojęcia zaczęły być używane zamiennie i tak też będą stosowane w niniejszym artykule.

Realizacji polityki spójności służą fundusze, które zmieniały się wraz ze zmianami samej polityki spójności. Obecnie funkcjonują one pod wspólną nazwą jako Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (EFSI)¹. Należą do nich:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, w którym przy rozdzielaniu środków zwraca się szczególną uwagę na specyficzne cechy terytorialne; jego celem jest zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju regionów w Unii oraz wzmacnianie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE jako całości; środki wykorzystywane są między innymi na wsparcie inwestycji produkcyjnych i infrastrukturalnych oraz pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- Europejski Fundusz Społeczny, którego głównym celem jest wsparcie zatrudnienia oraz podnoszenie kwalifikacji, w szczególności osób zagrożonych ubóstwem oraz młodych wchodzących na rynek pracy,
- Fundusz Spójności, którego celem jest redukcja różnic poziomu rozwoju między państwami członkowskimi, głównie przez duże inwestycje w obszarze infrastruktury transportowej i ochrony środowiska; przeznaczony jest dla krajów, w których dochód narodowy brutto na mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej w UE,
- Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, który wspiera przebudowę struktury rolnictwa oraz wielokierunkowy rozwój obszarów wiejskich,
- Europejski Fundusz Morski i Rybacki, który finansuje restrukturyzację rybołówstwa w państwach członkowskich.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja podstawowych założeń polityki regionalnej Unii Europejskiej, zwłaszcza w perspektywie obecnych wyzwań, jakie pojawiają się zarówno w skali globalnej, jak i wewnątrz samej Unii. Wraz z przeobrażeniami UE (a wcześniej wspólnot europejskich), polegającymi na przebiegających w różnym tempie procesach pogłębiania

¹ Pojęcie to funkcjonuje oficjalnie od czasu przyjęcia wspólnych przepisów, służących integracji i ujednoczeniu wdrażania trzech funduszy realizujących politykę spójności z funduszem rozwoju obszarów wiejskich oraz z funduszem działającym w sektorze morskim i rybołówstwa, czyli rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. (Dz.Urz. UE L 347/320 z 20 grudnia 2013 r.).

integracji oraz poszerzania zasięgu geograficznego wspólnoty, także polityka regionalna ulegała istotnym zmianom. Nowe wyzwania stawiają zasadnicze pytania o jej przyszłość, w aktualnie toczonyj dyskusji wykraczającą już poza rok 2020.

W pierwszej części opracowania został omówiony proces – nieco spontanicznego – kształtowania się polityki regionalnej w początkowym okresie istnienia wspólnoty oraz stopniowego nadawania jej ram prawnych i zasad funkcjonowania. Istotną cezurą dla tych procesów stało się rozszerzenie Unii Europejskiej o dużą grupę krajów, które odzyskały suwerenność po rozpadzie Związku Radzieckiego. Nowym zasadom polityki regionalnej w znacznie poszerzonej Unii, czyli w jej obecnym kształcie, poświęcona jest druga część artykułu. Ostatnia część odnosi się do wyzwań, jakie czekają UE po 2020 r., rozpoczęły się bowiem debaty dotyczące podstawowych założeń kolejnej perspektywy finansowej, z czym integralnie związany jest kształt polityki regionalnej.

Ewolucja polityki regionalnej UE

Jednym z założeń integracji europejskiej było wzmacnianie harmonijnego rozwoju poszczególnych państw i regionów. Takie przesłanie znalazło swój wyraz w preambule do traktatu rzymskiego – aktu założycielskiego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), która jako jedną z podstaw decyzji o powołaniu ugrupowania wskazuje troskę o: *wzmocnienie jedności swych gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju, poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych*². Na tym etapie nie stworzono specjalnych narzędzi służących osiągnięciu tego celu, zakładając, że powstanie odpowiednich warunków dla bezpiecznego funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej będzie wystarczającym impulsem dla systematycznego wyrównywania poziomów rozwoju.

Okazało się, że mechanizmy rynkowe nie tylko nie niwelują istniejących nierówności zgodnie z oczekiwaniami, ale w niektórych obszarach nawet je powiększają. Zaczęły więc pojawiać się inicjatywy wskazujące na konieczność podjęcia działań w celu bardziej kompleksowego rozwiązywania problemów regionalnych. Już na początku lat 60. XX wieku sporządzono trzy raporty na ten temat, pod wpływem których w 1969 r. Komisja Europejska zaproponowała Radzie wprowadzenie wspólnej polityki regionalnej. Ini-

² Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, https://eures.praca.gov.pl/zal/podstawy_prawne/Traktat_rzymski.pdf [dostęp: 19 stycznia 2017 r.].

cjatywa ta nie miała jednak dalszego ciągu. Światowy kryzys gospodarczy początku lat 70. zaostrzył istniejące problemy. W efekcie, podczas szczytu paryskiego w 1972 r., podjęto decyzję polityczną o konieczności wspierania rozwoju regionalnego i powołaniu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Ostatecznie Fundusz rozpoczął działalność 1 lipca 1975 r. Przyczyną opóźnienia były różnice zdań poszczególnych państw członkowskich co do wielkości transferów między nimi³.

Rozszerzenie EWG w latach 80. XX wieku oraz program budowy jednolitego rynku stały się impulsem do dalszego sformalizowania polityki regionalnej. Wraz z przyjęciem Jednolitego aktu europejskiego w 1986 r. do traktatu rzymskiego został dołączony nowy rozdział (tytuł V) dotyczący spójności gospodarczej i społecznej⁴, w którym w art. 23 wprost stwierdzono, że: *Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz do zmniejszenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych*. Na korygowaniu podstawowych dysproporcji regionalnych ma polegać działalność Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Fundusz ma uczestniczyć w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych. Wzmacnianiu spójności gospodarczej i społecznej mają służyć także działania podejmowane za pośrednictwem pozostałych funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), a także przy wykorzystaniu funduszy Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych.

Kolejnym krokiem był tzw. pakiet Delorsa I, czyli próba głębszego reformowania zasad finansowania polityki unijnej i pogłębienia procesów integracyjnych. Była to propozycja przygotowana przez Komisję Europejską, identyfikowana nazwiskiem jej ówczesnego przewodniczącego, zmierzająca do zwiększenia dyscypliny budżetowej i zapewnienia skuteczniejszej realizacji budżetu dzięki jego lepszemu zaplanowaniu. Istotą tej propozycji było planowanie wieloletnie, zdefiniowane wtedy jako perspektywa finansowa na lata 1988–1992. Wypracowany wówczas plan opierał się na tzw. porozumieniu międzyinstytucjonalnym, był wynikiem uzgodnień między poszczególnymi instytucjami wspólnotowymi, wśród których nasilał się

³ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, C.H.Beck, Warszawa 2004, s. 196–199.

⁴ *Jednolity Akt Europejski*, Luksemburg, 17 lutego 1986 r., Dz.Urz. WE L 169 z 1987 r., s. 1 [niedostępny w języku polskim], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=PL> [dostęp: 19 stycznia 2017 r.].

w tym czasie konflikt związany z narastającym dysonansem między zasobami a potrzebami finansowymi. Długofalowym celem pakietu była realizacja programu jednolitego rynku⁵.

Pakiet Delorsa I, który Rada Europejska przyjęła ostatecznie w marcu 1988 r., zakładał reformę wspólnej polityki rolnej oraz wzmocnienie działań wspólnoty w dziedzinie polityki spójności, nauki, technologii, środowiska i transportu. W kontekście polityki regionalnej najważniejsze zmiany dotyczyły sposobu zarządzania istniejącymi wówczas funduszami: Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) powołanym w 1958 r., Europejskim Funduszem Orientacji i Gwarancji Rolnej, Sekcja Orientacji działającym od 1962 r., oraz Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego. Podporządkowano je jasno zdefiniowanym celom (horyzontalnym lub regionalnym), przy czym na potrzeby jednego celu mogły być przyznawane środki z kilku funduszy jednocześnie. Oznaczało to zintegrowanie środków finansowych rozproszonych wcześniej między poszczególnymi funduszami. Jednocześnie roczny budżet funduszy strukturalnych wzrósł z ok. 6,4 mld ECU w 1988 r. do 20,5 mld ECU w 1993 r., a ich udział w budżecie wspólnotowym zwiększył się z 16% do niemal 31%⁶.

Na pierwszy okres programowania zaplanowano realizację następujących celów priorytetowych europejskiej polityki regionalnej:

- cel 1 – promowanie rozwoju i postępów strukturalnych w regionach, które są słabo rozwinięte,
- cel 2 – transformacja regionów silnie dotkniętych upadkiem przemysłu,
- cel 3 – zwalczanie długotrwałego bezrobocia,
- cel 4 – ułatwienie integracji zawodowej młodych ludzi,
- cel 5 – (a) przyspieszenie reformy struktur rolniczych, oraz (b) promowanie rozwoju obszarów wiejskich.

Charakter ściśle regionalny miały zatem cele 1, 2 i 5b, podczas gdy cel 3, 4 i 5a dotyczyły całego obszaru wspólnoty, miały więc charakter horyzontalny. Lista regionów objętych celem 1 została określona przez Radę, a lista regionów zakwalifikowanych do celów 2 i 5b przez Komisję Europejską w porozumieniu z państwami członkowskimi oraz zgodnie z dokładnie wytyczonymi kryteriami. Udział finansowy państwa, do którego na-

⁵ [Http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.3.html) [dostęp: 19 stycznia 2017 r.].

⁶ *Polityka spójności UE 1988–2008: Inwestowanie w przyszłość Europy*, „Inforegio Panorama” 2008, nr 26, s. 9.

leżał region objęty pomocą, był także uzależniony od celu, któremu został przyporządkowany dany region (w wypadku celu 1 udział ten wynosił od 50% do 75%, a w wypadku innych regionów od 25% do 50%)⁷. Tym samym zdefiniowane zostały podstawowe reguły wspólnotowej polityki regionalnej: wieloletnie planowanie finansowe, kwalifikowanie regionów wymagających pomocy na podstawie ujednoczonych kryteriów oraz koncentracja środków na ograniczonej liczbie celów.

Pogłębianie integracji europejskiej, które znalazło wyraz w traktacie z Maastricht⁸ podpisanym 7 lutego 1992 r., wzmocniło także politykę regionalną. Na mocy tego dokumentu ustanowiono Fundusz Spójności (art. 130d), który miał wspomagać słabsze kraje w przygotowaniach do unii gospodarczo-walutowej oraz utworzono cel 6 – pomoc regionom o szczególnie niskiej gęstości zaludnienia, a także stworzono nowy fundusz w celu wspierania restrukturyzacji rybołówstwa. Poza tym, utworzono Komitet Regionów składający się z przedstawicieli władz regionalnych i lokalnych oraz wzmocniono rolę Parlamentu Europejskiego w określaniu priorytetów polityki regionalnej i koordynacji funduszy strukturalnych⁹. W lipcu 1993 r. przyjęto pakiet rozporządzeń reformujących fundusze strukturalne¹⁰, a w maju 1994 r. – rozporządzenie ustanawiające Fundusz Spójności¹¹. Zmiany polegały głównie na pewnej modyfikacji celów, uproszczeniu procedur, rozszerzeniu zastosowania zasady subsydiarności i wzajemnej komplementarności środków. Fundusz Spójności dysponował wsparciem w wysokości ponad 15 mld ECU przeznaczonym dla państw, których produkt krajowy brutto wynosił mniej niż 90% średniej dla całej wspólnoty, pod warunkiem że będą one realizowały program prowadzący do konwergencji ekonomicznej spełniającej kryteria unii gospodarczej i walutowej. Fundusz mógł finansować do 85% kosztów inwestycji w infrastrukturę środowiskową i transportową o wartości powyżej 10 mln ECU¹².

⁷ M. Klimowicz, *Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej* [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Pa-
cześniak, M. Klimowicz, OTO-Wrocław, 2014, s. 209–210.

⁸ Traktat o Unii Europejskiej, https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf [dostęp: 19 stycznia 2017 r.].

⁹ S. Pastuszka, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Difin, Warszawa 2012, s. 121.

¹⁰ Official Journal of the European Communities, L 193 z 31 lipca 1993 r.

¹¹ Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund, Official Journal of the European Communities, L 130 z 25 maja 1994 r.

¹² *Polityka spójności UE 1988–2008, op. cit.*, s. 18–19.

Przygotowania do kolejnego rozszerzenia Unii Europejskiej, tym razem o dużą grupę państw Europy Środkowo-Wschodniej o wyraźnie niższym poziomie rozwoju, postawiły istotne pytania o sprawne funkcjonowanie polityki regionalnej. Dotychczasowe efekty polityki spójności budziły wiele wątpliwości. Mimo przeznaczenia dla krajów słabiej rozwiniętych znacznych środków finansowych, jedynie Irlandia i Finlandia zdołały na tyle przyspieszyć tempo rozwoju, by zbliżyć poziom PKB do średniego poziomu UE. Pozostałe państwa ograniczały się do konsumpcji otrzymywanych funduszy, w niewielkim stopniu realizując inwestycje rozwojowe. Nie sprzyjały temu założenia polityki spójności, która nie dysponowała narzędziami wymuszającymi odpowiednie zmiany strukturalne w państwach otrzymujących dofinansowanie¹³. W roku 2004 nowe państwa członkowskie wносиły jeszcze głębsze problemy strukturalne, wymagające znacznych nakładów finansowych koniecznych dla modernizacji i przebudowy podstawowej infrastruktury technicznej, transportowej oraz społecznej, niezbędnej dla budowania konkurencyjnej gospodarki aktywnie funkcjonującej na jednolitym rynku europejskim.

Reforma funduszy strukturalnych zastała zaproponowana w dokumencie przygotowanym przez Komisję Europejską *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*¹⁴. Decyzje w tym zakresie zapadły na posiedzeniu Rady Europejskiej w Berlinie w marcu 1999 r. Zmiany miały prowadzić do koncentracji środków, uproszczenia procedur, decentralizacji oraz wskazania czytelnych zakresów odpowiedzialności. Cele polityki regionalnej zostały zredukowane z sześciu do trzech¹⁵:

- cel 1 (regionalny) – wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju,
- cel 2 (regionalny) – wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych,
- cel 3 (horyzontalny) – wspieranie dostosowania i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.

¹³ M.W. Kozak, *Reformy polityki spójności: czynniki, efekty i zagrożenia* [w:] *Strategie gospodarcze i społeczne Unii Europejskiej*, red. K. Opolski, J. Górski, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 275.

¹⁴ COM(1997) 2000, t. I, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:80958a30-795a-4152-99a5-cf86f455a211.0008.01/DOC_1&format=PDF; t. II: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:80958a30-795a-4152-99a5-cf86f455a211.0008.01/DOC_2&format=PDF [dostęp: 23 stycznia 2017 r.].

¹⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 Rady z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, Dz.Urz. L 161 z 26 czerwca 1999 r.

Całkowity budżet funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności został zaplanowany w wysokości 213 mld euro dla UE-15 w latach 2000–2006 i 21,7 mld euro dla 10 nowych państw członkowskich na lata 2004–2006, co stanowiło ok. jedną trzecią całości budżetu UE oraz 0,4% całkowitego PKB Unii. Z tych kwot na realizację celu 1 przeznaczono 71,6%, a głównymi beneficjentami były: Hiszpania, Niemcy (landy wschodnie), Włochy i Grecja¹⁶. Warto zauważyć, że w przeliczeniu na jednego mieszkańca wartość wsparcia skierowanego do „starych” krajów członkowskich UE była dwa razy wyższa niż pomoc strukturalna przeznaczona dla „nowych” członków. Polska, jako największy z krajów nowo przyjmowanych, otrzymała ok. 54% środków skierowanych do tej grupy, choć w przeliczeniu na jednego mieszkańca większe kwoty przypadły Łotwie i Litwie¹⁷.

Polityka regionalna UE po roku 2004

Po 2004 r. Unia Europejska zmuszona była do ponownego przededefiniowania swojej polityki rozwoju. W maju tego roku liczba jej krajów członkowskich zwiększyła się z 15 do 25, a niecałe dwa lata później (od 1 stycznia 2007 r.) – do 27. Tym samym, pod względem liczby podmiotów UE zwiększyła się niemal dwukrotnie, pod względem liczby ludności wzrosła z ok. 380 mln do blisko 500 mln (o ok. 30%), lecz jej całkowite PKB podwyższyło się jedynie o 7,57% (z 11 556 mld euro dla UE-15 do 12 430 mld euro dla UE-27, co oznacza, że w przeliczeniu na jednego mieszkańca PKB zmniejszyło się z 29 400 euro do 25 100 euro (dane dla 2007 r. w cenach bieżących)¹⁸. W wyniku rozszerzenia UE dramatycznie pogłębiło się także jej zróżnicowanie regionalne. W tym czasie dochód na mieszkańca w Luksemburgu był siedmiokrotnie wyższy niż w Rumunii, a w podziale na poszczególne regiony – w najbiedniejszym z nich (północno-wschodnia Rumunia) dochód na mieszkańca wynosił zaledwie 23% średniej dla UE-27, podczas gdy w najbogatszym (Londyn) było to 290% średniej unijnej¹⁹.

Równoległe toczyły się negocjacje nad wypracowaniem nowych podstaw prawnych funkcjonowania wspólnoty. W 2004 r., po czterech latach intensywnych prac, został podpisany Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Proces jego ratyfikacji miał się zakończyć 1 listopada 2006 r., lecz odrzucenie traktatu w referendach we Francji (w maju 2005 r.) i w Holandii

¹⁶ *Polityka spójności UE 1988–2008, op. cit.*, s. 21.

¹⁷ S. Pastuszka, *Polityka regionalna, op. cit.* s. 123.

¹⁸ Baza danych Eurostatu.

¹⁹ *Polityka spójności UE 1988–2008, op. cit.*, s. 22.

(w czerwcu 2005 r.) zamroziło dalsze postępowanie. Na początku 2006 r. postanowiono z dotychczasowego projektu wybrać normy niewzbudzające kontrowersji oraz szybko przyjąć syntetyczny dokument, dzięki czemu już w czerwcu 2007 r. Rada Europejska ustaliła podstawy nowego traktatu. Został on przyjęty jako traktat lizboński²⁰ podczas szczytu w grudniu 2007 r., a 1 grudnia 2009 r. wszedł w życie.

W nowym dokumencie dotychczasowa spójność gospodarcza i społeczna została rozszerzona o spójność terytorialną (tytuł XVIII nowego traktatu), a zdefiniowana w art. 174 (art. 158 traktatu amsterdamskiego, a wcześniej art. 130a traktatu z Maastricht) zasada zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych została doprecyzowana następująco: *[w]śród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.*

W odniesieniu do planowania oraz finansowania konkretnych działań z zakresu wspólnej polityki punktem wyjścia stał się ogłoszony przez Komisję Europejską w lutym 2004 r. komunikat w sprawie przyszłości Unii²¹, zawierający między innymi propozycję budżetu na lata 2007–2013. Po trudnych negocjacjach przyjął on kształt porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej²², obowiązującego od 1 stycznia 2007 r. Równoległe Komisja przygotowała pakiet rozporządzeń²³ modyfi-

²⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r.; wersje skonsolidowane: Dz.Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r.

²¹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Budowanie naszej wspólnej przyszłości – Wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii w latach 2007–2013, COM(2004) 101, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0101&from=PL> [dostęp: 23 stycznia 2017 r.].

²² Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, Dz.Urz. UE C 139 z 14 czerwca 2006 r.

²³ Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999; rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999; rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu

kujących zasady funkcjonowania funduszy strukturalnych. Reforma połączyła dotychczasowe cele 2 i 3 oraz włączyła różne działania dotyczące rozwoju regionalnego do głównego nurtu polityki rozwoju.

Priorytety zreformowanej polityki regionalnej zostały określone następująco²⁴:

- „Konwergencja”, czyli przyspieszenie zbliżania poziomu rozwoju regionów, w których PKB na głowę wynosi mniej niż 75% średniej UE. Priorytetem tym objęto 84 regiony w 17 państwach członkowskich oraz 16 regionów, w których w wyniku rozszerzenia PKB nieznacznie przekroczył próg przyjęty jako podstawa udzielenia wsparcia (tzw. regiony *phasing-out*). Środki przyznane na potrzeby tego celu stanowiły 81,5% wszystkich funduszy i na lata 2007–2013 zaplanowane zostały w wysokości 282,8 mld euro.
- „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”, gdzie celem jest wzmocnienie konkurencyjności i poprawa zatrudnienia w regionach. Priorytetem tym objęto 168 regionów w 19 państwach członkowskich, w tym 13 tzw. regionów *phasing-in*, tzn. tych, które do niedawna miały status regionów celu 1. Na ten cel przeznaczono 54,9 mld euro, czyli nieco mniej niż 16% wszystkich funduszy.
- „Europejska współpraca terytorialna”, czyli wsparcie współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej oraz współpraca w ramach sieci regionalnych. Na ten priorytet przypadło pozostałe 2,5% funduszy i zasadniczo każdy z regionów może być objęty jednym z 13 obszarów współpracy międzynarodowej wskazanych w tym priorytecie.

Nowy kształt polityki regionalnej był zatem próbą pogodzenia konieczności stałego podnoszenia konkurencyjności, która jest warunkiem sukcesu na arenie międzynarodowej, oraz potrzeby przyspieszenia wzrostu regionów najuboższych tak, aby Unia mogła rozwijać się w sposób zrównoważony. Przejawem takiego myślenia jest np. zastąpienie dostosowania strukturalnego (dotychczasowy cel 1) podnoszeniem konkurencyjności, co w praktyce oznaczało, że dla otrzymania wsparcia nie wystarczała już diagnoza obrazująca problemy strukturalne regionu, ale konieczna stała się strategia wychodzenia z tego stanu i zdynamizowania rozwoju. Z tego

Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94, Dz.Urz. UE L 210 z 31 lipca 2006 r.

²⁴ *Polityka spójności UE 1988–2008, op. cit.*, s. 23–24.

względu także przeważająca część środków skierowana została na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w regionach słabszych gospodarczo, co miało wyrównać ich możliwości inwestycyjne i stworzyć podstawy samodzielnego przyciągania kapitału.

Dzięki zmianom zasad rozdysponowania funduszy strukturalnych Polska stała się głównym beneficjentem wsparcia w perspektywie finansowej 2007–2013, otrzymując w sumie 67,3 mld euro. Na kolejnych miejscach znalazły się: Hiszpania (35,2 mld euro), Włochy (28,8 mld euro), Republika Czeska (26,7 mld euro), Niemcy (26,3 mld euro), Węgry (25,3 mld euro), Portugalia (21,5 mld euro) i Grecja (20,4 mld euro)²⁵. Natomiast w przeliczeniu na osobę największe dofinansowanie otrzymały: Czechy (2594 euro), Estonia (2574 euro), Węgry (2514 euro), Słowacja (2148 euro), Malta (2096 euro), Słowenia (2092 euro), Portugalia (2029 euro), Litwa i Łotwa (po 2025 euro). Polska, z kwotą 1765 euro na mieszkańca, znalazła się tym razem na 10. miejscu. W sumie na nowe kraje członkowskie przypadło 51% środków strukturalnych w porównaniu z 17% uzyskanymi w poprzednim okresie finansowania²⁶. W sumie środki z funduszy strukturalnych stanowiły w tych krajach 2–3% PKB i finansowały od 25% do nawet 57% inwestycji publicznych (dla Polski liczby te wyniosły odpowiednio 2,3% i 40,9%). Generalnie ponad 70% dofinansowania w tym okresie wykorzystane zostało na inwestycje infrastrukturalne, z czego blisko połowa – na budowę dróg, podczas gdy ok. 17% środków przeznaczono na programy badawczo-rozwojowe i innowacyjne²⁷.

W początkowym okresie efekty działania programów były bardzo pozytywne, prowadząc w dwunastu nowych krajach członkowskich do stopniowego zmniejszania dystansu w poziomie PKB na głowę do średniej unijnej. Niestety, światowy kryzys gospodarczy w latach 2008–2011 zatrzymał proces konwergencji. Wprawdzie po 2011 r. został on wznowiony, lecz przebiegał już w znacznie wolniejszym tempie niż na początku. Ostatecznie wzrost PKB w tych krajach okazał się bardzo zróżnicowany i w latach 2006–2015 wyniósł w cenach stałych od 3,7% na Węgrzech do 37,1% w Polsce. W ośmiu nowych krajach członkowskich był on co najmniej powyżej średniej dla EU-27, która w tym samym okresie wyniosła 6%, co większości z nich pozwoliło zmniejszyć dystans do przeciętnego unijnego poziomu

²⁵ *Ibidem*, s. 25.

²⁶ S. Pastuszka, *Polityka regionalna*, *op. cit.*, s. 127–128.

²⁷ *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), WP1: Synthesis report*, Directorate-General for Regional and Urban Policy, European Commission, Publications Office of the European Union, 2016, s. 10–11, oraz tabela na s. 69.

rozwoju. Aczkolwiek należy zauważyć, że stosunkowo niskie tempo wzrostu PKB w skali całej wspólnoty było w znacznej mierze wynikiem załamania gospodarczego Grecji (spadek PKB o 23,8%), Włoch (spadek PKB o 6,9%), Portugalii (spadek PKB o 6,9%) i Cypru (spadek PKB o 1,4%), ten ostatni kraj był niechlubnym wyjątkiem w grupie nowych członków²⁸.

Z punktu widzenia wspólnoty jako całości wykorzystanie funduszy nie było jednak wystarczająco efektywne z uwagi na zbyt ogólne zdefiniowanie celów, co prowadziło do rozproszenia środków na wiele obszarów i nie pozwalało na osiągnięcie oczekiwanego efektu skali. Jednocześnie światowy kryzys gospodarczy wyostrzył nierozwiązane problemy fiskalne części „starych” państw unijnych i po raz kolejny skłonił do dyskusji nad polityką budżetową. Uboższe kraje opowiadały się za utrzymaniem wysokiego znaczenia polityki spójności wśród innych polityk unijnych, a zatem za utrzymaniem dotychczasowego poziomu jej finansowania. Bogatsze państwa wskazywały na konieczność poprawy konkurencyjności międzynarodowej całej Unii Europejskiej poprzez wzmocnienie jej innowacyjności i intensyfikację działań horyzontalnych oraz międzysektorowych. Jednocześnie wskazywały one na potrzebę przyjęcia większej odpowiedzialności przez poszczególne państwa za zwalczanie swoich problemów strukturalnych i regionalnych, co oznaczałoby mniejsze zaangażowanie merytoryczne i finansowe Unii w te kwestie²⁹.

W kolejnym okresie finansowania (2014–2020) wprowadzono zatem modyfikacje, których głównym założeniem było bardziej konkretne i mierzalne zdefiniowanie celów, koncentracja tematyczna podejmowanych działań oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych, przy zogniskowaniu wysiłków na efektywności, a nie tylko na absorpcji środków (temu ma służyć m.in. wprowadzenie warunków wstępnych przyznania pomocy). Szczegółowe cele miały natomiast być podporządkowane nadrzędnej, długofalowej strategii o nazwie „Europa 2020”, przyjętej w 2010 r. W dokumencie tym wskazano trzy kluczowe przesłanki polityki rozwojowej: wiedza i innowacje („wzrost inteligentny”), gospodarka niskoemisyjna („wzrost zrównoważony”) oraz wysoki poziom zatrudnienia i spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna („włączenie społeczne”)³⁰. Tym samym polityka regionalna została silnie skorelowana z polityką gospodarczą i nabrała charakteru ściśle proinwestycyjnego³¹.

²⁸ *Ibidem*, s. 60.

²⁹ S. Pastuszka, *Polityka regionalna*, *op. cit.*, s. 131–132.

³⁰ Komunikat Komisji: „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, KOM(2010) 2020 z 3 marca 2010 r.

³¹ M. Klimowicz, *Ewolucja celów*, *op. cit.*, s. 231.

Osiągnięciu tych celów ma służyć także zastosowanie nowych narzędzi wdrażania programów strukturalnych. Do najważniejszych z nich należą: inteligentne specjalizacje, zintegrowane inwestycje terytorialne oraz tzw. rozwój lokalny kierowany przez społeczność, który czerpie z doświadczeń metody LEADER, wykorzystywanej we wcześniejszej perspektywie finansowej.

Inteligentne specjalizacje oznaczają obszary preferowane przy przyznawaniu środków unijnych. Zostały one zdefiniowane w procesie oddolnego identyfikowania potencjału rozwojowego z udziałem przedsiębiorców, środowiska naukowego oraz samorządów. Inteligentne specjalizacje są ustalane na dwóch poziomach: krajowym (KIS) i regionalnym (RIS). Pierwsze z nich to dziedziny stanowiące priorytet w skali całego kraju; drugie identyfikowane są w każdym województwie osobno i zależą od specyfiki regionu. Wybór zamkniętej listy obszarów, do których kierowane są środki, ma służyć podnoszeniu efektywności wydatkowania funduszy unijnych poprzez koncentrację na kierunkach o największym potencjale innowacyjnym i konkurencyjnym.

Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) mają służyć ukierunkowaniu działań na zrównoważony rozwój obszarów miejskich. Komisja Europejska, chcąc zwiększyć zaangażowanie miast w realizację polityki spójności, zobowiązała wszystkie kraje członkowskie do przeznaczenia minimum 5% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na wdrażanie tego instrumentu. ZIT zakłada delegację części zadań na poziom niższy niż regionalny. W tym celu wymagane jest stworzenie partnerstwa reprezentującego dany obszar oraz zawarcie umowy lub porozumienia (zawierającego w szczególności zakres zadań powierzonych do realizacji) między właściwą instytucją zarządzającą a owym partnerstwem. Zasadniczym celem ZIT jest wzmocnienie integracji na obszarach funkcjonalnych miast, przede wszystkim tam, gdzie skala problemów związanych z brakiem współpracy i komplementarności działań różnych jednostek administracyjnych jest największa.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność jest również adresowany do społeczności i organizacji działających na poziomie niższym niż regionalny. Ma on umożliwić podmiotom lokalnym – obywatelom, partnerom gospodarczym i społecznym, organizacjom pozarządowym oraz samorządom – uczestniczenie w określaniu strategii rozwoju na swoim obszarze, identyfikowaniu najważniejszych problemów i definiowaniu metod ich rozwiązywania.

Zasady stosowania tego narzędzia w Polsce reguluje ustawa z 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. poz. 378). Zgodnie z tym aktem prawnym strategię rozwoju lokalnego (LSR)

kierowane przez społeczność będą wybierane w drodze uchwały przez komisję powołaną przez zarząd województwa spośród przedstawicieli zarządu województwa oraz ekspertów, posiadających wiedzę, umiejętności, doświadczenie lub wymagane uprawnienia w dziedzinie objętej programem operacyjnym. Lokalne grupy działania, zgłaszające swoje strategie, funkcjonować mają jako stowarzyszenie posiadające osobowość prawną. Ich członkami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego z wyłączeniem województw, a nadzór sprawuje marszałek województwa. Niezwłocznie po wyborze danej strategii zarząd województwa zawierać będzie z lokalną grupą działania umowę ramową dotyczącą jej realizacji, precyzując między innymi wysokość środków przewidzianych na realizację poszczególnych celów LSR z podziałem na poszczególne fundusze.

Wsparcie z tytułu polityki spójności w nowej perspektywie finansowej mogą otrzymać wszystkie regiony UE, które dla potrzeb przydzielenia środków podzielono na trzy kategorie:

- regiony mniej rozwinięte – o PKB na mieszkańca poniżej 75% średniego PKB dla UE-28,
- regiony w fazie przejściowej – o PKB na mieszkańca w granicach 75–90% średniego PKB dla UE-28,
- regiony bardziej rozwinięte – o PKB na mieszkańca powyżej 90% średniego PKB dla UE-28, czyli wszystkie pozostałe.

Na politykę spójności w latach 2014–2020 przeznaczono 351,8 mld euro, co stanowi blisko jedną trzecią całego unijnego budżetu, a przy uwzględnieniu środków własnych (budżety krajowe i inne prywatne nakłady) oczekuje się, że łącznie inwestycje wyniosą ok. 450 mld euro. Środki unijne rozdzielone zostały następująco³²:

- 182,2 mld euro dla regionów słabo rozwiniętych,
- 35,4 mld euro dla regionów w fazie przejściowej,
- 54,3 mld euro dla regionów lepiej rozwiniętych,
- 63,4 mld euro na Fundusz Spójności,
- 10,2 mld euro na potrzeby europejskiej współpracy terytorialnej,
- 3,2 mld euro na inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych,
- 1,5 mld euro dodatkowe środki dla regionów najbardziej oddalonych i słabo zaludnionych,
- 0,4 mld euro na innowacyjne działania miejskie,
- 1,2 mld euro na pomoc techniczną (koszty wdrażania programów).

³² Komisja Europejska, *Wprowadzenie do unijnej polityki spójności na lata 2014–2020*, czerwiec 2014 r.

Polska w tym rozdaniu uzyskała ponad 86 mld euro, pozostając największym beneficjentem funduszy strukturalnych. Na kolejnych miejscach znalazły się: Włochy (42,7 mld euro), Hiszpania (37,4 mld euro), Rumunia (30,8 mld euro), Niemcy (27,9 mld euro), Francja (26,7 mld euro), Portugalia (25,8 mld euro), Węgry (25 mld euro), Czechy (24 mld euro), Grecja (20,4 mld euro)³³. Jak więc widać, zmiany zasad doprowadziły do zwiększenia udziału „starych” członków UE w dostępie do finansowania i przesunięcia „nowych” krajów członkowskich na dalsze miejsca. Natomiast w przeliczeniu na osobę czołówkę stanowią: Estonia (2710 euro), Słowacja (2586 euro), Litwa (2296 euro), Łotwa (2240 euro), Węgry (2235 euro), Czechy (2070 euro), Portugalia (2036 euro) i Chorwacja (2020 euro). Polska, z kwotą w wysokości 2013 euro na mieszkańca, czyli nieco więcej niż w poprzedniej perspektywie, znalazła się tym razem na 9. miejscu³⁴. Nadal więc, mimo pewnych przeszerogowań, kraje przyjęte do Unii Europejskiej po 2004 r. są najważniejszymi odbiorcami funduszy unijnych po uwzględnieniu liczby mieszkańców.

Przyszłość polityki regionalnej UE

Niedługo po przyjęciu budżetu na lata 2014–2020 rozpoczęły się przygotowania do zasadniczej reformy zasad finansowania Unii Europejskiej. W lutym 2014 r. została powołana Grupa Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych, pod przewodnictwem Mario Montiego, byłego premiera Włoch i wieloletniego komisarza UE. Jej członkowie zostali wskazani przez Radę, Parlament Europejski i Komisję (każda z instytucji powołała trzy osoby)³⁵. W grudniu 2016 r. Grupa przedstawiła raport wraz z zaleceniami³⁶. Ma on być istotnym wkładem w dyskusję nad kolejną wieloletnią perspektywą finansową. Jej założenia, na okres po 2020 r., Komisja Europejska ma przed-

³³ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne na lata 2014–2020. Sprawozdanie za 2016 r. podsumowujące roczne sprawozdania z realizacji programów w latach 2014–2015, COM(2016) 812 z 20 grudnia 2016 r., s. 25.

³⁴ *EU Cohesion Policy 2014–2020: Will EUR 167bn of EU funds give CEE a boost?*, Erste Group, https://www.erstegroup.com/content/dam/at/eh/www_erstegroup_com/en/Presse/pressemitteilungen/2014/pi20140311-en.pdf [dostęp: 23 stycznia 2017 r.].

³⁵ Pełna lista członków grupy wraz z życiorysami dostępna jest na stronie: <http://ec.europa.eu/budget/mff/Library/hlgor/group/hlgor-group-the-members.pdf> [dostęp: 30 stycznia 2016 r.].

³⁶ *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, grudzień 2016, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf [dostęp: 30 stycznia 2017 r.].

stawić jeszcze w 2017 r. Oczywiście jest, że pracom tym towarzyszy debata o przyszłości polityki spójności.

Wprawdzie w momencie powstania grupy sytuacja gospodarcza Unii zaczynała stopniowo się poprawiać i w 2014 r. PKB dla UE-28 wzrósł już o 1,6%, a w kolejnym roku o 2,2%, to jednak pamięć o niedawnym głębokim kryzysie, gdy w 2009 r. PKB dla UE-28 spadł o 4,4%, była jeszcze świeża, wzmacniana przez utrzymujące się w wielu krajach potężne deficyty finansów publicznych oraz niestabilną sytuację sektora bankowego³⁷. Jednocześnie pojawiły się nowe zagrożenia w postaci dramatycznego napływu uchodźców oraz ataków terrorystycznych w Europie w 2015 i 2016 r., które przeorientowały priorytety polityk unijnych na kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego. Decyzja Wielkiej Brytanii o wystąpieniu z UE tylko zaostrzyła sytuację.

Jako jedną z przyczyn niezdolności Unii do sprostania narastającym, nowym wyzwaniom wskazywano niewystarczające własne środki finansowe, które pozwoliłyby szybko i sprawnie zareagować na nagłe, pilne problemy wewnętrzne i zewnętrzne. Obecnie tylko 25% wydatków pokrywają tzw. dochody własne (m.in. część VAT oraz cła), reszta środków pochodzi z wpłat z budżetów narodowych ustalanych w proporcji do dochodu narodowego, co powoduje, że budżet jest postrzegany jako gra o sumie zerowej: ktoś musi stracić, żeby ktoś inny zyskał. W rezultacie każdorazowe uzgodnienie budżetu jest nieustannym targowaniem się między krajami-płatnikami netto do budżetu a krajami-beneficjentami. Dlatego też rozstrzygnięcie kwestii zasobów własnych wspólnoty wskazano jako główne zadanie Grupy. W trakcie dyskusji musiała jednak pojawić się również sprawa efektywnego wykorzystania zasobów.

Podsumowując prace Grupy, jej przewodniczący zwrócił przede wszystkim uwagę na wartość Unii jako dobra wspólnego, które nie może być zapewnione na poziomie narodowym, choćby w zakresie bezpieczeństwa granic zewnętrznych czy wspólnej obrony. Uwzględnienie tych, trudno policzalnych, elementów zmienia spojrzenie na efektywność wspólnego budżetu unijnego³⁸. W raporcie ujęto te kwestie następująco: *salda budżetowe [państw członkowskich] oblicza się, potrącając po prostu to, co zostało przyznane państwu członkowskiemu po stronie wydatków, z jęgo wkładów krajo-*

³⁷ Niektóre z krajów członkowskich nadal notowały spadek PKB: w 2015 r. miał on miejsce w Grecji (- 0,2%), a rok wcześniej dotyczył Chorwacji (- 0,5%), Cypru (- 1,5%) i Finlandii (- 0,7%). Wszystkie dane pochodzą z Eurostatu.

³⁸ *Presentation by Chairman Mario Monti of the work of the High Level Group on Own Resources*, Interinstitutional Conference with National Parliaments, Bruksela, 7 września 2016 r., <http://ec.europa.eu/budget/mff/Library/hlgor/hlgor-open-speech.pdf> [dostęp: 30 stycznia 2017 r.].

wych. W ramach tej metody każde euro wydane w jednym państwie uznaje się za „koszt” w każdym innym państwie. W związku z tym całkowicie pomija się wszelką europejską wartość dodaną wynikającą z polityk UE, która przynosi korzyści niektórym lub wszystkim państwom członkowskim. (...) mylący i szkodliwy dla UE i samych państw członkowskich jest fakt, że zawężony i wypaczony wskaźnik staje się jedyną miarą stosunku kosztów do korzyści³⁹.

W kontekście polityki regionalnej Unii szczególnie istotne są zawarte w raporcie zalecenia dotyczące efektywnego wykorzystania zasobów. Jak podkreślono, nowe wyzwania stojące przed Europą wymagają uwzględnienia we wspólnej polityce unijnej nowych priorytetów, a to z kolei wymaga reformy budżetu UE po stronie dochodów, która powinna być realizowana wraz z reformą po stronie wydatków. Racjonalne gospodarowanie budżetem wymaga bowiem nie tylko jego stabilności i sprawiedliwych zasad, ale – w obliczu ograniczonych środków – skoncentrowania na najważniejszych obszarach kompetencji wspólnoty.

Jako najważniejsze obszary kompetencji, które przynoszą Unii największą wartość dodaną, autorzy raportu wymieniają: lepszą ochronę i zarządzanie wspólnymi granicami zewnętrznymi, politykę bezpieczeństwa i obrony, działania dotyczące klimatu i gospodarki niskoemisyjnej⁴⁰. Nie ma zatem na tej liście wyrównywania poziomów rozwoju i wspierania regionów słabszych gospodarczo, czyli polityki spójności. Nie znaczy to wprawdzie, że cele te znikną całkowicie z zakresu działania UE, jednakże skala ich finansowania może ulec stopniowemu zredukowaniu. Dla Polski, jako największego beneficjenta funduszy strukturalnych, ten kierunek zmian może być niekorzystny. W raporcie poruszono jednak jeszcze jedną, bardziej niepokojącą z punktu widzenia perspektyw rozwojowych Polski, kwestię, a mianowicie zróżnicowanie tempa integracji poszczególnych państw członkowskich w obrębie Unii. Przywołano szeroko dyskutowaną ponad 20 lat temu koncepcję „integracji wielu prędkości” oraz „zróżnicowanej geometrii” czy „Europy *a la carte*”, wskazując na przydatność pogłębionej integracji w gronie grupy państw na to gotowych i zdecydowanych w sprostaniu najpilniejszym i nieoczekiwanym wyzwaniom współczesności. Taka „wzmocniona współpraca” w obszarach nieobjętych wyłącznymi kompetencjami UE jest już zresztą praktykowana na mocy art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej. Obecna propozycja idzie dalej, w kierunku zapewnienia własnych źródeł finansowa-

³⁹ Grupa Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych. *Streszczenie i zalecenia*, grudzień 2016 r., s. 3, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_pl.pdf [dostęp: 30 stycznia 2017 r.].

⁴⁰ *Future Financing of the EU*, op. cit., s. 72.

nia dla takiej współpracy, zwłaszcza w sytuacji, gdy pewne wspólne działania mogą generować również dodatkowe dochody. Szczególnym przykładem takiego kierunku rozwoju integracji byłby wspólny, odrębny budżet strefy euro⁴¹. Pozostawanie poza obszarem tak rozumianej pogłębionej współpracy oznaczałoby w praktyce znalezienie się poza głównym nurtem integracji europejskiej, a w konsekwencji – systematyczne marginalizowanie.

Już na długo przed opublikowaniem raportu Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych toczyły się debaty nad przyszłym kształtem polityki spójności. Ścierają się w nich interesy krajów w największym stopniu korzystających z funduszy strukturalnych i dążących do utrzymania zasadniczych ram finansowania rozwoju regionalnego oraz krajów borykających się z nowymi wyzwaniem (ochrona granic, napływ uchodźców, spowolnienie gospodarcze) i oczekujących przeznaczenia większych środków na nowe cele. Do tych pierwszych należy oczywiście Polska, która podjęła wspólne działania z grupą państw Europy Środkowej: Czechami, Węgrami, Bułgarią, Rumunią, Słowenią i Chorwacją. W styczniu 2016 r. kraje te przyjęły deklarację w sprawie identyfikacji najważniejszych elementów debaty poświęconej roli polityki spójności po 2020 r. Deklaracja jednoznacznie akcentuje pozytywną rolę polityki spójności i jej wkład w społeczno-gospodarczy rozwój całej Unii Europejskiej. Wśród kwestii wskazanych w dokumencie znalazły się między innymi:

- podkreślenie roli polityki spójności jako podstawowej polityki inwestycyjnej UE oraz korzyści uzyskiwanych przez państwa całej UE w wyniku wspierania regionów słabiej rozwiniętych,
- zaznaczenie, że polityka spójności realizuje długookresowe cele rozwojowe UE, w tym przede wszystkim te określone w strategii „Europa 2020”, biorąc pod uwagę uwarunkowania terytorialne poszczególnych państw i regionów,
- wskazanie, że polityka spójności jest najbardziej kompleksową polityką UE i powinna stanowić punkt odniesienia dla innych polityk wspólnotowych,
- podkreślenie konieczności wykorzystania synergii i komplementarności między politykami i programami zarządzanymi centralnie na poziomie UE a polityką spójności zarządzaną na poziomie krajowym i regionalnym⁴².

⁴¹ *Ibidem*, s. 62–69.

⁴² Ministerstwo Rozwoju, *Fundusze unijne po 2020 r. – początek debaty*, 27 stycznia 2016 r., <https://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/fundusze-unijne-po-2020-r-poczaitek-debaty/> [dostęp: 30 stycznia 2017 r.].

W marcu 2016 r., podczas konferencji Europejskiego Komitetu Regionów kończącej gromadzenie opinii przedstawicieli europejskich samorządów w sprawie przyszłości polityki spójności, Constanze Krehl, członkini Komisji Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego, ostrzegła, że polityka spójności nie jest obecnie najbardziej palącym problemem Unii Europejskiej i nasilają się dążenia, aby część przeznaczanych na nią środków przesunąć na inne, pilniejsze działania. Jak stwierdziła, sprzyja temu przeświadczenie niektórych państw członkowskich, jak również Komisji Europejskiej, że polityka spójności jest przestarzała i należy stworzyć w jej miejsce coś o wiele nowocześniejszego, co przynosiłoby bardziej dostrzegalne rezultaty. Podkreśliła, że to z regionów powinny płynąć pomysły reformy polityki spójności i wskazanie priorytetów, na jakich należy się koncentrować. Przy czym rozmowy należy rozpocząć jak najwcześniej, zanim jeszcze szefowie rządów opracują nową strategię⁴³.

Rządy krajów członkowskich debatę na ten temat rozpoczęły oficjalnie podczas spotkania Rady Unii Europejskiej w listopadzie 2016 r. Na jej zakończenie przyjęto konkluzje w sprawie wyników i nowych elementów polityki spójności i europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁴⁴. W dokumencie stwierdza się, że polityka spójności jest najważniejszą polityką inwestycyjną powadzoną na szczycie UE z myślą o osiągnięciu celów określonych w strategii „Europa 2020” oraz kładzie nacisk na wartość dodaną polityki spójności i Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych. Odnosząc się do oceny programów z lat 2007–2013, zauważono jednak, mimo generalnie pozytywnych wyników, pewne niedociągnięcia w obszarze skuteczności i spójności podejmowanych działań, co świadczy o niewystarczającym ukierunkowaniu na wyniki oraz potrzebie wzmocnienia zdolności administracyjnych na szczycie zarządzania programami, jak również zmniejszenia obciążeń i kosztów administracyjnych. Korzystnie oceniono natomiast już dokonane zmiany, a w szczególności koncentrację tematyczną, która prowadzi do kierowania środków na mniejszą liczbę obszarów i pomaga wypracować lepsze wyniki oraz wprowadzenie warunków wstępnych udzielenia pomocy, co usprawnia proces przygotowywania projektów i przyczynia się do szybszego wdrażania unijnego dorobku

⁴³ W Brukseli rozmawiano o przyszłości polityki spójności, PAP, 4 marca 2016 r. [http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/49647,25,w-brukseli-rozmawiano-o-przyszlosci-polityki-spojnosci-\(centrum-prasowe-pap\)](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/49647,25,w-brukseli-rozmawiano-o-przyszlosci-polityki-spojnosci-(centrum-prasowe-pap)) [dostęp: 30 stycznia 2017 r.].

⁴⁴ Komunikat prasowy 671/16 Rady UE, *Konkluzje Rady w sprawie wyników i nowych elementów polityki spójności i europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, 16 listopada 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/11/16-cohesion-policy-conclusions/> [dostęp: 30 stycznia 2017 r.].

prawnego. Ministrowie ocenili również, że nadal wykorzystanie pełnego potencjału jest utrudnione przez nadmierne regulacje i istnienie zbyt wielu poziomów wdrażania i kontroli (szczebel unijny, krajowy i regionalny), zatem konieczne są dalsze prace na rzecz znacznego uproszczenia EFSI, przy zapewnieniu równowagi między potrzebą stabilności i ciągłości a znacznym ograniczeniem obciążeń i kosztów administracyjnych w okresie po roku 2020. Celem powinno być zapewnienie łatwiejszego dostępu do tych funduszy oraz uczynienie ich bardziej zrozumiałymi dla obywateli, przedsiębiorstw i administracji.

Konkluzje Rady potwierdzają zatem istotną rolę polityki spójności i potrzebę kontynuacji reform zapoczątkowanych już w poprzedniej perspektywie finansowej, a więc uznają ciągłość tego kierunku działania oraz podtrzymują wolę jego kontynuacji. Zasadniczym celem wspomnianych reform jest podnoszenie efektywności wydatkowanych środków, lecz pośrednio służą one także poprawie widoczności ponoszonych wydatków, zwiększeniu skali ich oddziaływania, a więc skuteczniejszemu wpływowi na opinię publiczną. Konkluzje nie dają jednak jednoznacznej odpowiedzi co do miejsca funduszy strukturalnych w całości polityki unijnej oraz w budżecie Unii, a to właśnie rodzi największe obawy krajów takich jak Polska. Autorzy dokumentu wzywają jedynie Komisję do przedstawienia wniosków ustawodawczych dotyczących kolejnego okresu programowania EFSI jak najwcześniej w 2018 r., tak aby umożliwić osiągnięcie porozumienia w terminie i zapewnić podstawę do szybkiego rozpoczęcia procesu programowania.

Dotychczasowy przebieg debaty pozwala przypuszczać, że polityka spójności nie zostanie zlikwidowana ani zastąpiona całkowicie nową formułą po 2020 r. Wydaje się jednak, że może zostać znacznie przemodelowana. Najbardziej dostępnym i do pewnego stopnia już sprawdzonym wzorcem najprawdopodobniej będzie Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych, którego podstawową zasadą jest zapewnienie gwarancji dla finansowania projektów realizowanych przede wszystkim przez sektor prywatny (w niektórych obszarach również przez sektor publiczny). Dzięki gwarancjom możliwe jest uruchomienie inwestycji długoterminowych o zdecydowanie wyższej wartości niż dostępne środki unijne czy środki z budżetu krajowego.

Ministerstwo Rozwoju potwierdza, że Polska ma świadomość, że polityka spójności nie przetrwa w dotychczasowym modelu opartym na dotacjach bezzwrotnych, bowiem w Unii jest zbyt wiele konkurencyjnych celów do sfinansowania, a skłonność państw członkowskich do płacenia więcej do wspólnego budżetu jest niska. Nasz kraj jest w stanie zaakceptować formułę

gwarancji unijnych generujących dźwignię finansową dzięki ściągniętych przez beneficjentów kredytom oraz inwestycjom podmiotów prywatnych. Dzięki temu, jak twierdzi Ministerstwo, nawet przy mniejszych pieniądzach przeznaczonych na politykę spójności Polska będzie mogła zrealizować tyle samo, a może nawet więcej projektów niż obecnie⁴⁵.

Taki właśnie model finansowania jest obecnie testowany w Europejskim Funduszu Inwestycji Strategicznych. Dotychczasowe doświadczenie pokazuje, że „stare” państwa członkowskie Unii są zdecydowanie skuteczniejsze w pozyskiwaniu środków z tego źródła. Nadzieje budzi fakt, że w ostatnim okresie także Polska nauczyła się skutecznie ubiegać o pieniądze, korzystając z tego mechanizmu. Według stanu na koniec listopada 2016 r. łączna wartość podpisanych projektów, których samodzielnym beneficjentem jest Polska, wyniosła 575 mln euro (9 projektów), a dodatkowo nasz kraj jest współuczestnikiem 4 projektów realizowanych wspólnie przez kilka państw. Nadal jest to mniej niż projekty podpisane na przykład na rzecz Hiszpanii (9 projektów samodzielnych o łącznej wartości 776 mln euro oraz 11 projektów wspólnych), a już zdecydowanie w tyle za takimi krajami, jak: Francja (15 projektów samodzielnych, których ujawniona wartość⁴⁶ wynosi 1,5 mld euro, oraz 10 projektów wspólnych) i Włochy (17 projektów samodzielnych o łącznej wartości 2,5 mld euro oraz 3 projekty wspólne). Jednakże jesteśmy zdecydowanym liderem w gronie „nowych” państw członkowskich, z których wiele nie podpisało jeszcze żadnego samodzielnego projektu⁴⁷.

Podsumowanie

Polityka regionalna Unii Europejskiej znajduje się w przełomowym momencie, bowiem dla jej przyszłego kształtu determinujące są zasady finansowania podejmowanych działań, a te zależą od kształtu wspólnego budżetu. Właśnie został opublikowany kluczowy dla dyskusji na ten temat raport Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych. Jego autorzy proponują dość rewolucyjne rozwiązania, przebudowujące sposób pozyskiwania środków do wspólnego budżetu, ale także odnoszące się do zakresu ich wydatkowania. Oczywiście, propozycje te o niczym nie przesądzą. Jak

⁴⁵ A. Słojewska, *Polska jest za zmniejszeniem roli dotacji w polityce spójności po 2020 roku*, <http://www.rp.pl/Finanse/311289893-Polska-jest-za-zmniejszeniem-rol-dotacji-w-polityce-spojnosci-po-2020-roku.html#ap-1> [dostęp: 30 stycznia 2017 r.].

⁴⁶ Wartość 3 projektów jest nieujawniona ze względu na tajemnicę handlową.

⁴⁷ Na podstawie danych udostępnionych przez Europejski Bank Inwestycyjny, <http://www.eib.org/efsi/efsi-projects/index.htm> [dostęp: 30 stycznia 2017 r.].

stwierdził sam przewodniczący Grupy M. Monti, prezentując wspomniany raport, zmiana systemu finansowania Unii wymaga jednomyślnego podjęcia decyzji oraz przeprowadzenia procesu ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, jest zatem równie trudna jak zmiana traktatów. Bez wątplenia jednak już powołanie takiej grupy świadczy o potrzebie głębszych zmian.

Polska uczestniczy w tych dyskusjach jako pełnoprawny członek Unii, a jako jeden z największych beneficjentów funduszy strukturalnych powinna być istotnie zainteresowana kierunkiem, w jakim mogą pójść reformy. Wydaje się, że świadomość wagi tych debat jest wysoka zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym. O tym ostatnim świadczy mocny głos marszałków oraz radnych sejmików województw⁴⁸ podczas spotkania w listopadzie 2016 r. Niepokoi jednak niewystarczająca świadomość opinii publicznej dotycząca wpływu, jaki fundusze strukturalne w dotychczasowym kształcie wywarły na tempo i kierunki rozwoju gospodarczego i społecznego Polski, a tym samym znaczenia ich daleko idących zmian na przyszłość naszego kraju. Kluczowe w tym kontekście jest zrozumienie, jak ważny jest możliwie najpełniejszy aktywny udział Polski w procesach integracji europejskiej.

Bibliografia

- EU Cohesion Policy 2014–2020: Will EUR 167bn of EU funds give CEE a boost?*, Erste Group, 2014.
- Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*, WPI: *Synthesis report*, Directorate-General for Regional and Urban Policy, European Commission, Publications Office of the European Union, 2016.
- Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, grudzień 2016.
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Grupa Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych. Streszczenie i zalecenia*, grudzień 2016 r.
- Komisja Europejska, *Wprowadzenie do unijnej polityki spójności na lata 2014–2020*, czerwiec 2014 r.

⁴⁸ Stanowisko XXXIII Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw RP z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie Polityki Spójności po roku 2020 (PS2020+), http://zwrp.pl/images/2016/XII/07/Polityka_Spojnosci_po_2020.pdf [dostęp: 2 lutego 2016 r.].

Pastuszka S., *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Difin, Warszawa 2012.

Polityka spójności UE 1988–2008: Inwestowanie w przyszłość Europy, „Inforegio Panorama” 2008, nr 26.

Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław 2014.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne na lata 2014–2020. Sprawozdanie za 2016 r. podsumowujące roczne sprawozdania z realizacji programów w latach 2014–2015, COM(2016) 812 z 20 grudnia 2016 r.

Strategie gospodarcze i społeczne Unii Europejskiej, red. J. Górski, K. Opolski, Warszawa 2015.