

Jolanta Adamiec*

Zróżnicowanie regionalne Unii Europejskiej w świetle unijnej polityki spójności

Regional differentiation of the European Union in the light of the EU cohesion policy: The article looks at the differences in the level of development of the EU regions and discusses the evolution and current principles of the EU cohesion policy. It concludes with setting out the present debate on the models of the future financial framework of the EU policy, which will substantially influence the new architecture of the cohesion policy.

Słowa kluczowe: *rozwój regionalny, polityka spójności, fundusze strukturalne, budżet UE*

Keywords: *regional development, cohesion policy, structural funds, EU budget*

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

Wstęp

Zróżnicowanie regionalne stanowi istotne wyzwanie dla polityki gospodarczej zarówno Unii Europejskiej jako całości, jak i dużej części jej krajów członkowskich. Od wielu lat poprawa spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej jest jednym z podstawowych elementów polityki realizowanej przez Unię, m.in. w postaci transferów finansowych do uboższych krajów i regionów. W obecnym budżecie (perspektywa finansowa 2014–2020) na te cele przeznaczono ponad 370 mld euro, co stanowi 34% budżetu UE¹. Głównym założeniem realizowanych inwestycji jest podno-

¹ Komisja Europejska, *Reflection Paper on the Future of EU Finances. Facts & Figures*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/future-eu-finances-facts-and-figures-factsheet_en.pdf [dostęp: 10 sierpnia 2017 r.].

szenie konkurencyjności i atrakcyjności regionów dzięki budowaniu gospodarki opartej na wiedzy, stymulowaniu przedsiębiorczości oraz rozwojowi infrastruktury.

Narastające w ostatnich latach napięcia finansowe (pogłębione przez decyzję Wielkiej Brytanii o wystąpieniu z UE) oraz coraz poważniejsze wyzwania pojawiające się w otoczeniu Unii (głównie związane z migracjami i bezpieczeństwem międzynarodowym) wymagają jednak przyjrzenia się dotychczasowym założeniom polityki unijnej. Z jednej strony, mimo kolejnych reform, polityka spójności nie przynosi spektakularnych rezultatów i jedynie w ograniczonym stopniu wyrównuje zróżnicowanie regionalne. Z tego względu bywa oskarżana o niską efektywność wydatkowanych środków, potwierdzaną przez przykłady nietrafionych inwestycji. Z drugiej strony nowe wyzwania wymagają zwiększonych zasobów finansowych, które przy obecnych zasadach finansowania budżetu unijnego są bardzo ograniczone. Należy zatem zastanowić się nad zmianą źródeł jego finansowania bądź nad zmianą priorytetów, które mają z tego finansowania korzystać.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja zróżnicowania regionalnego Unii Europejskiej, a na tym tle ocena kluczowych założeń polityki spójności oraz kierunków, w jakich może się ona rozwinąć. Wraz z ewolucją UE istotnym zmianom ulegała także polityka spójności. Obecnie trwa ożywiona dyskusja na temat całościowej przebudowy modelu integracji, w tym finansowania wspólnych działań, a co za tym idzie – także na temat nowych zasad polityki spójności. Zasadnicze pytania o przyszłość UE w toczonych rozmowach wykraczają daleko poza rok 2020. Warto zatem zastanowić się, jak te zmiany mogą oddziaływać na rozwój naszego kraju, a także – jakie są możliwości ich kształtowania w sposób najbardziej nam sprzyjający.

W pierwszej części artykułu omówiono pojęcie regionu zgodnie z definicją przyjętą w Unii, a następnie – w jego drugiej części – krótko przedstawiono zróżnicowanie między tak zdefiniowanymi regionami oraz zmiany, jakie w nich zachodzą dzięki środkom otrzymywanym z budżetu unijnego. Trzecia część opracowania poświęcona jest procesowi stopniowego kształtowania się polityki spójności i opisuje jej ramy prawne oraz kolejne reformy reguł jej funkcjonowania. Istotną cezurą dla tych procesów stało się rozszerzenie Unii Europejskiej o dużą grupę krajów, które odzyskały suwerenność po rozpadzie Związku Radzieckiego. Aktualne zasady polityki spójności, wraz z bardziej szczegółowymi informacjami na temat kryteriów i kierunków rozdysponowania środków w latach 2014–2020, prezentuje czwarta część artykułu. Ostatnia część odnosi się do diskutowanych obecnie modeli rozwoju UE po roku 2020 jako odpowiedź na wyzwania, pojawiające się zarówno w skali globalnej, jak i wewnątrz samej Unii.

Pojęcie regionu w polityce unijnej

Region jest pojęciem bardzo różnie definiowanym, zależnie od dyscypliny naukowej i potrzeb podmiotu korzystającego z tego pojęcia. Według słownika PWN², region jest to: *umownie wydzielony, względnie jednorodny obszar odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi lub nabytymi*. W geografii gospodarczej region definiowany jest pod względem kryteriów fizyczno-geograficznych (zasoby surowcowe, warunki naturalne), a także pod względem zasobów rzeczowych i ludzkich kształtujących jego strukturę społeczno-ekonomiczną. Z prawnoadministracyjnego punktu widzenia region jest to jednostka podziału terytorialnego kraju wydzielona na podstawie odpowiednich aktów prawnych z założeniem jej trwałości i wyposażona w określony zespół zadań i kompetencji³.

Dla potrzeb europejskiej polityki regionalnej Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (Eurostat) już w latach 70. stworzył „Wspólną klasyfikację jednostek terytorialnych do celów statystycznych” (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics, NUTS*)⁴, która do dziś jest stosowana jako podstawowy standard statystyczny w całej Unii Europejskiej. Status prawny klasyfikacji NUTS ustalony został rozporządzeniem (WE) nr 1059/2003⁵. Regularnie, choć nie częściej niż co trzy lata, klasyfikacja NUTS poddawana jest rewizji – do końca 2017 r. obowiązuje tzw. NUTS 2013 wprowadzona rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1319/2013⁶.

Podział na jednostki jest efektem uzgodnień między państwem członkowskim a Komisją Europejską. Podstawowa struktura wynika z istniejących już w danym państwie podziałów administracyjnych, aczkolwiek musi uwzględniać kilka ogólnych zasad. Jednostka administracyjna oznacza obszar geograficzny z władzami administracyjnymi uprawnionymi do podejmowania decyzji administracyjnych i strategicznych dla tego obszaru

² *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1989, t. III, s. 34.

³ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa 2002, s. 110.

⁴ *Historia klasyfikacji NUTS*, portal informacyjny GUS, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/historia-klasyfikacji-nuts/> [dostęp: 10 maja 2017 r.].

⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS), Dz.Urz. UE L 154 z 21 czerwca 2003 r., s. 1–41.

⁶ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1319/2013 z 9 grudnia 2013 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS), Dz.Urz. UE L 342 z 18 grudnia 2013 r., s. 1–57.

zgodnie z ramami prawnymi i instytucjonalnymi obowiązującymi w danym państwie członkowskim. Jednocześnie konieczne jest zapewnienie porównywalności regionalnych danych statystycznych między krajami, zatem wyodrębnione jednostki muszą być porównywalne pod względem wielkości zaludnienia. Z tego punktu widzenia przyjęto następujące progi: dla NUTS 1 – od 3 do 7 mln mieszkańców, dla NUTS 2 – od 800 tys. do 3 mln mieszkańców, a dla NUTS 3 – od 150 do 800 tys. mieszkańców⁷.

Z powyższego wynika także inna istotna cecha przyjętej klasyfikacji, a mianowicie jej hierarchiczność (segmentacja). Oznacza to, że regiony typu NUTS 1 składają się z pewnej liczby jednostek NUTS 2, a te z kolei – z pewnej liczby jednostek NUTS 3. Państwo członkowskie może przyjąć kolejne hierarchiczne szczeble szczegółowości dla dalszego podziału poziomu NUTS 3 (tzw. lokalne jednostki administracyjne – *Local Administrative Units*, LAUs). Z kolei, jeśli liczba ludności danego państwa członkowskiego znajduje się poniżej dolnej granicy dla danego poziomu NUTS, to państwo członkowskie traktowane jest jako jedna jednostka terytorialna NUTS na tym poziomie (np. Cypr i Luksemburg stanowią w całości NUTS 3, a Estonia, Łotwa i Malta – NUTS 2).

Większość krajów członkowskich nie ma struktury administracyjnej odpowiadającej wszystkim poziomom klasyfikacji przyjętej przez Eurostat, a luka uzupełniana jest przez połączenie kilku mniejszych jednostek administracyjnych (tzw. jednostki nieadministracyjne). Na przykład, w Niemczech konieczne było wypełnienie luki między poziomem NUTS 1 (*Bundesländer*) a poziomem NUTS 3 (*Kreise*), a we Francji, Hiszpanii czy we Włoszech trzeba było stworzyć nowe jednostki na poziomie NUTS 1. Według aktualnej klasyfikacji, obowiązującej od 1 stycznia 2015 r., Unia Europejska na poziomie NUTS 1 liczy 98 regionów, na poziomie NUTS 2 – 276 regionów i na poziomie NUTS 3 – 1342 regiony⁸.

W Polsce konieczne było powołanie dwóch nowych poziomów: regionów, tworzących NUTS 1, na które składa się 6 jednostek grupujących od dwóch do czterech województw oraz podregionów, tworzących NUTS 3, na które składają się 72 jednostki grupujące powiaty⁹. Od 1 stycznia 2018 r. na-

⁷ Parlament Europejski, *Wspólna klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS)*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html [dostęp: 10 maja 2017 r.].

⁸ *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2013/EU-28*, Publications Office of the European Union, Luksemburg 2015, s. 6–7.

⁹ GUS, *Klasyfikacja NUTS w Polsce*, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce/> [dostęp: 10 maja 2017 r.]. Liczba podregionów była stopniowo zwiększana przy okazji kolejnych rewizji klasyfikacji NUTS, z początkowych 45 jednostek, do 66 w 2008 r. i 72 od 2015 r.

stąpi istotna zmiana tej struktury. W związku ze znacznym zróżnicowaniem poziomu rozwoju między Warszawą (której PKB już przekracza unijną średnią) a resztą województwa mazowieckiego Polska wystąpiła o podział dotychczasowego regionu, tak aby słabsze obszary nie straciły możliwości dofinansowania z tytułu polityki spójności. W efekcie, na poziomie NUTS 2 zamiast dotychczasowych 16 województw powstanie 17 regionów (region warszawski stołeczny, który obejmie Warszawę wraz z dziewięcioma powiatami: legionowskim, mińskim, nowodworskim, otwockim, wołomińskim, grodziskim, piaseczyńskim, pruszkowskim i warszawskim zachodnim oraz region mazowiecki regionalny, który obejmie pozostałą część województwa mazowieckiego); natomiast poziom NUTS 1 zmieni nazwę na makroregion, przy czym zmianom ulegną granice dotychczasowych regionów: centralnego i wschodniego, a łączna liczba jednostek na tym poziomie wzrośnie z sześciu do siedmiu. Zmiany wprowadzone zostaną także na poziomie NUTS 3, w wyniku czego będzie on liczył 73 jednostki¹⁰.

Przyjęta klasyfikacja stanowi podstawę określania wskaźników regionalnych i daje możliwość przeprowadzania analiz porównawczych, zarówno między krajami, jak i między regionami. Bazuje na niej także polityka spójności UE, bowiem zakres pomocy z funduszy strukturalnych określany jest na podstawie średniego dochodu uzyskiwanego przez dany region definiowany na poziomie NUTS 2. W perspektywie finansowej 2014–2020 z tego punktu widzenia podzielono je na następujące kategorie:

- regiony mniej rozwinięte – o PKB na mieszkańca poniżej 75% średniego PKB dla UE-27,
- regiony w fazie przejściowej – o PKB na mieszkańca w granicach 75–90% średniego PKB dla UE-27,
- regiony bardziej rozwinięte – o PKB na mieszkańca powyżej 90% średniego PKB dla UE-27, czyli wszystkie pozostałe¹¹.

Różnice w poziomie rozwoju regionów NUTS 2

Jak zostało wcześniej wspomniane, podstawową jednostką z punktu widzenia polityki spójności UE są regiony zdefiniowane na poziomie NUTS 2. Do tej klasyfikacji odwoływać się będą zatem analizowane dalej dane statystyczne.

¹⁰ GUS, *Rewizja klasyfikacji NUTS 2016*, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/rewizja-klasyfikacji-nuts-2016/> [dostęp: 10 maja 2017 r.].

¹¹ *Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne na lata 2014–2020: teksty urzędowe i komentarze*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2016, s. 29.

Zróznicowanie regionalne w Unii Europejskiej rozpatrywane na tym poziomie rozpościera się od ponad dwukrotnej średniej dla UE dla najbogatszych regionów do poniżej połowy średniej dla UE. Do tej pierwszej grupy należy pięć obszarów Europy Zachodniej skupionych wokół dużych miast: Londyn wewnętrzny – część zachodnia, Luksemburg, region stołeczny Brukseli, Hamburg oraz Londyn wewnętrzny – część wschodnia; do drugiej – 21 regionów głównie z Europy Wschodniej¹², z czego w trzech (region północno-zachodni i region południowo-centralny w Bułgarii oraz francuski region zamorski Majotta) PKB na mieszkańca wynosi poniżej 1/3 średniej unijnej¹³. Szczegółowy układ regionów w zależności od uzyskiwanego przez nie PKB na mieszkańca (według standardów siły nabywczej) w stosunku do średniej dla całego UE-28 w 2014 r. prezentuje mapa 1. Wyraźnie na niej widać, że najbogatsze regiony koncentrują się w centralnej i północnej części wspólnoty (łącznie stanowią one ok. 15% z 276 regionów NUTS 2), podczas gdy peryferia są znacznie uboższe, a zwłaszcza kraje przyjęte do UE po 2004 r., które niemal w całości stanowią obszary o PKB na mieszkańca na poziomie poniżej 75% średniej unijnej (łącznie ok. 28% z 276 regionami NUTS 2).

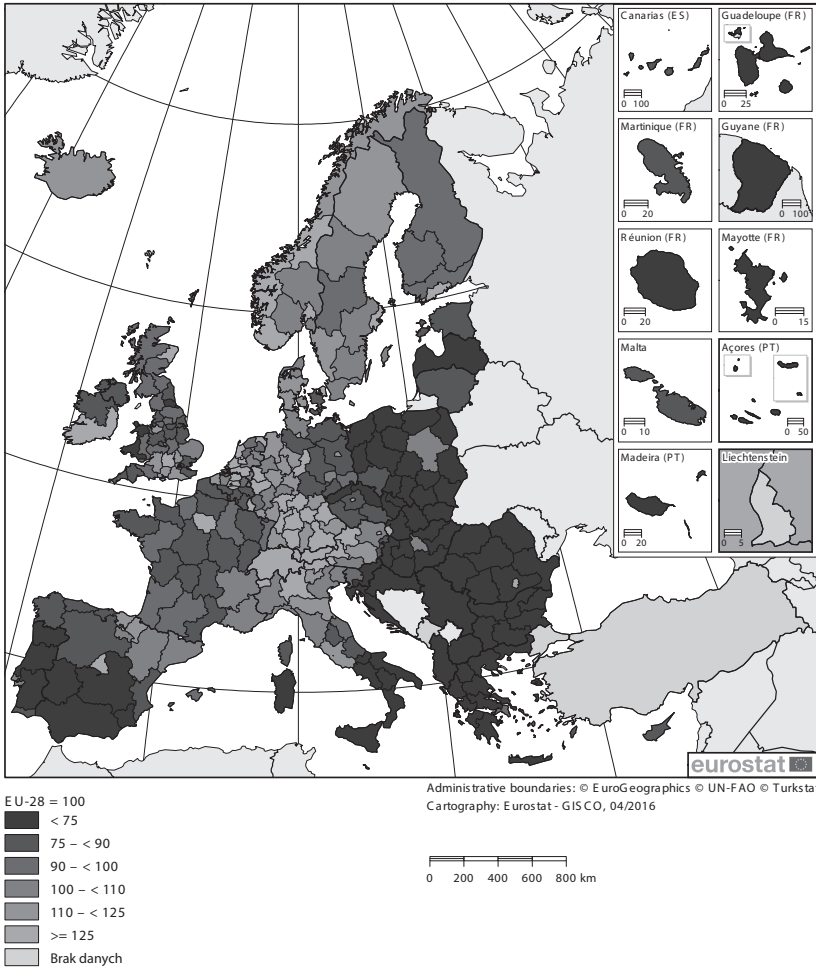
Wyrównywaniu tych różnic ma służyć polityka spójności, dzięki której do regionów słabszych gospodarczo kierowane są znaczne środki finansowe, mające stymulować doganianie regionów bogatszych. Jednak mimo kolejnych reform polityki spójności założenia te nie w pełni udaje się realizować. Porównanie tempa zmian PKB w poszczególnych regionach NUTS 2, które prezentuje mapa 2, pozwala zauważyć, że najwyższe tempo rozwoju jedynie w części osiągają regiony najbardziej odstające od średniej. Natomiast wiele regionów już plasujących się powyżej średniej unijnej odnotowuje jednocześnie największe tempo wzrostu PKB, co nie tylko nie zmniejsza, ale wręcz powiększa dystans między najbiedniejszymi a najbogatszymi.

Regiony, które rozwijały się w szybkim tempie – na mapie oznaczone jako kategoria ≥ 10 – znajdowały się głównie w Polsce (siedem z łącznie szesnastu regionów, na jakie cały kraj został podzielony), w Austrii (trzy z dziewięciu regionów) oraz w Niemczech (aż dwanaście z 38 regionów). Tymczasem dwa ostatnie z tych krajów już wcześniej odnotowywały poziom PKB na mieszkańca zdecydowanie powyżej unijnej średniej. O ponad 10 punktów procentowych wzrósł również PKB na mieszkańca – z jednej

¹² Spoza Europy Wschodniej do tej grupy należą: region zamorski Majotta (Francja) oraz region Macedonia Wschodnia i Tracja (Grecja).

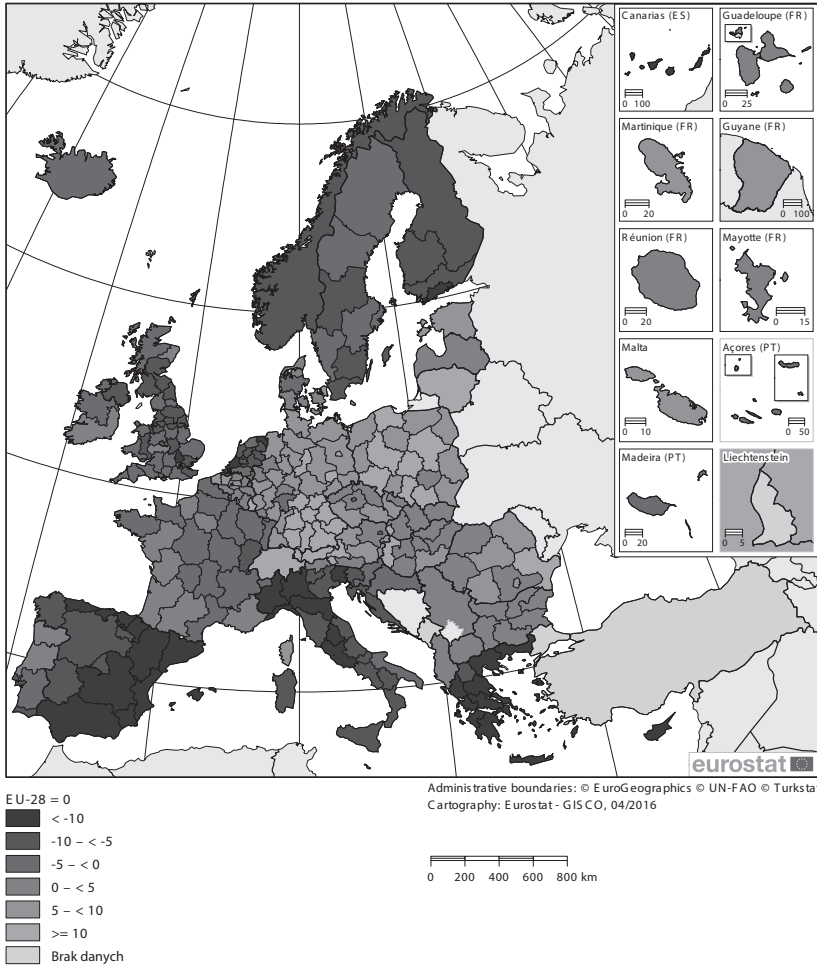
¹³ Eurostat, *PKB na poziomie regionalnym*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level/pl [dostęp: 10 maja 2017 r.].

Mapa 1. Produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca według standardów siły nabywczej (PPS) w stosunku do średniej dla UE-28, w podziale na regiony NUTS 2, 2014 r.



Źródło: Eurostat regional yearbook, 2016 edition, Publications office of the European Union, Luksemburg 2016, s. 117.

Mapa 2. Zmiana produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca według standardów siły nabywczej (PPS) w stosunku do średniej dla UE-28, w podziale na regiony NUTS 2, w latach 2008–2014



Źródło: Eurostat regional yearbook, 2016 edition, Publications Office of the European Union, Luksemburg 2016, s. 120.

strony – na Litwie, mieszczącej się w 2014 r. w przedziale 75–90% średniego PKB na mieszkańca dla całej Unii, a z drugiej strony – w Luksemburgu, jednym z najbogatszych państw unijnych (oba te państwa stanowią pojedyncze regiony na tym poziomie szczegółowości). Analogiczny wzrost odnotowały także pojedyncze regiony na Węgrzech, Słowacji, w Rumunii oraz – ponownie z grona najbogatszych – Londynie wewnętrznym.

Tymczasem z tytułu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013 największe środki zostały przewidziane dla Polski (w sumie 67,3 mld euro), a 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)¹⁴. 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 w wysokości 1765 euro na mieszkańca, znalazła się na 10. miejscu. Widać zatem wyraźnie, że lista krajów, które otrzymały największe dofinansowanie z budżetu unijnego, nie jest tożsama z listą krajów osiągających najwyższe tempo rozwoju na tle całej Unii Europejskiej.

Ewolucja polityki spójności

Problem nieosiągnięcia przez politykę spójności podstawowego celu, dla którego została stworzona, czyli wyrównywania poziomu rozwoju regionalnego, dostrzegany był już od samego początku jej istnienia. Na kolejnych etapach, wyznaczanych okresami wieloletniego planowania budżetu UE, próbowano modyfikować narzędzia tej polityki tak, aby ograniczone środki finansowe stanowiły faktyczny bodziec trwałego rozwoju.

Polityka przebudowywania warunków społeczno-gospodarczych obszarów słabiej rozwiniętych, zwłaszcza o naturalnie niekorzystnym położeniu geograficznym (obszary oddalone od centrów przemysłowych, tereny góryste, słabo zaludnione, ubogie w infrastrukturę itp.) ewoluowała wraz z pogłębianiem procesów integracyjnych oraz rozszerzaniem wspólnoty. Początkowo funkcjonowała głównie jako wąska polityka regionalna, rozumiana przede wszystkim jako pomoc finansowa dla wybranych, najuboższych regionów. Z czasem większy nacisk położono na trwałą przebudowę struktury gospodarczej, definiując udzielaną pomoc jako element polityki

¹⁴ *Polityka spójności UE 1988–2008: Inwestowanie w przyszłość Europy*, „Inforegio Panorama” 2008, nr 26, s. 25.

strukturalnej. Wraz z dołączeniem krajów członkowskich o niższym poziomie rozwoju nacisk położono na kompleksowe działania wyrównawcze, tworząc właściwą politykę spójności.

Po raz pierwszy została ona sformalizowana w 1986 r. wraz z przyjęciem Jednolitego aktu europejskiego, na mocy którego do traktatu założycielskiego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej został dołączony nowy rozdział (tytuł V) dotyczący spójności gospodarczej i społecznej. W 1992 r. traktat z Maastricht wzmocnił jeszcze politykę regionalną, m.in. dzięki ustanowieniu odrębnego Funduszu Spójności oraz powołaniu Komitetu Regionów, złożonego z przedstawicieli władz regionalnych i lokalnych, jako organu doradczego w określaniu priorytetów polityki regionalnej i zadań funduszy strukturalnych. Wkrótce potem przyjęto pakiet rozporządzeń reformujących dotychczas istniejące fundusze strukturalne¹⁵ oraz rozporządzenie ustanawiające nowy Fundusz Spójności¹⁶.

Przygotowania do rozszerzenia Unii Europejskiej o dużą grupę państw Europy Środkowo-Wschodniej, o wyraźnie niższym poziomie rozwoju, postawiły istotne pytania o sprawne funkcjonowanie polityki spójności. Dotychczas, mimo przeznaczenia na politykę regionalną znacznych środków finansowych, jedynie Irlandia i Finlandia zdołały na tyle przyspieszyć tempo rozwoju, by zbliżyć poziom PKB do średniego poziomu unijnego. 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 dofinansowanie¹⁷. 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 została sformułowana w marcu 1999 r. w dokumencie *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*¹⁸, który wprowadził większą koncentrację środków, uproszczenie pro-

¹⁵ Dz.Urz. UE L 193 z 31 lipca 1993 r.

¹⁶ Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund, Dz.Urz. UE L 130 z 25 maja 1994 r.

¹⁷ 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.

¹⁸ COM(1997) 2000.

cedur, decentralizację oraz bardziej klarowne zakresy odpowiedzialności. Cele polityki regionalnej zostały zredukowane z dotychczasowych sześciu do trzech¹⁹:

- 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.

Całkowity budżet funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2000–2006 został zaplanowany w wysokości 213 mld euro i obejmował 15 ówczesnych państw członkowskich. Ponadto, w związku z rozszerzeniem Unii pod koniec tego okresu, przewidziano dodatkowo 21,7 mld euro na lata 2004–2006 dla 10 nowych państw członkowskich²⁰. Proporcje te odwróciły się w kolejnej perspektywie finansowej 2007–2013, w której całkowity budżet funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności został zaplanowany w wysokości 347 mld euro, z czego tylko Polsce przypadło 67,3 mld euro²¹. Dla wszystkich 12 nowych państw członkowskich (wraz z Bułgarią i Rumunią przyjętymi w 2007 r.) przewidziano łącznie 148,7 mld euro jedynie z tytułu dwóch najbardziej istotnych funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Natomiast na 15 starych państw członkowskich przypadło 112,6 mld euro (szczegóły zawiera tabela 1). W nowych państwach członkowskich środki z tych dwóch funduszy strukturalnych stanowiły 2–3% PKB, a ich udział w finansowaniu inwestycji publicznych wynosił od 25% do nawet 57% (dla Polski liczby te wyniosły odpowiednio: 2,3% i 40,9%)²².

W perspektywie finansowej 2007–2013 przeformułowane zostały także priorytety polityki regionalnej, które tym razem zdefiniowane zostały następująco²³:

¹⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 Rady z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, Dz.Urz. UE L 161 z 26 czerwca 1999 r.

²⁰ *Polityka spójności UE 1988–2008, op. cit.*, s. 21.

²¹ *Ibidem*, s. 25.

²² *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. 69.

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

Tabela 1. Podział środków z tytułu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności w perspektywie finansowej 2007–2013 według krajów oraz priorytetów (w mln euro)

	konwergencja	konkurencyjność	działania wielokierunkowe	łącznie	% całości
UE-15	79 601	27 095	5 856	112 552	41,7
Hiszpania	17 963	4 849	3 778	26 590	9,9
Włochy	17 845	3 144	0	20 989	7,8
Niemcy	11 361	4 739	0	16 100	6,0
Grecja	13 878	0	1 968	15 846	5,9
Portugalia	13 870	617	71	14 558	5,4
Francja	2 279	5 733	39	8 051	3,0
Wielka Brytania	1 830	3 557	0	5 387	2,0
Belgia	449	537	0	987	0,4
Finlandia	0	977	0	977	0,4
Szwecja	0	935	0	935	0,3
Holandia	0	830	0	830	0,3
Austria	125	521	0	646	0,2
Irlandia	0	375	0	375	0,1
Dania	0	255	0	255	0,1
Luksemburg	0	25	0	25	0,0
UE-12	143 049	1 806	3 810	148 665	55,1
Polska	57 178	0	0	57 178	21,2
Czechy	20 142	243	1 761	22 146	8,2
Węgry	19 466	1 467	347	21 281	7,9
Rumunia	15 374	0	0	15 374	5,7
Słowacja	8 694	95	1 209	9 999	3,7
Litwa	5 747	0	0	5 747	2,1
Bułgaria	5 415	0	0	5 415	2,0
Łotwa	3 947	0	0	3 947	1,5
Słowenia	3 345	0	0	3 345	1,2
Estonia	3 012	0	0	3 012	1,1
Malta	728	0	0	728	0,3
Cypr	0	0	493	493	0,2
<i>Europejska Współpraca Terytorialna</i>	0	0	0	7 956	2,9
<i>Chorwacja</i>	706	0	0	706	0,3
Razem	223 355	28 900	9 666	269 879	100,0

Źródło: *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. 91.

- „Konwergencja”, czyli przyspieszenie zbliżania poziomu rozwoju regionów, w których PKB na głowę wynosi mniej niż 75% średniej UE. Celem tym objęto 84 regiony w 17 państwach członkowskich oraz 16 regionów, w których w wyniku rozszerzenia PKB nieznacznie przekroczono 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. Objęto nim 168 regionów w 19 państwach członkowskich, w tym 13 tzw. regionów *phasing-in*, czyli które do niedawna miały status regionów celu 1. Na te potrzeby przeznaczono 54,9 mld euro, a więc nieco mniej niż 16% wszystkich funduszy.
- „Europejska współpraca terytorialna”, czyli wsparcie współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej oraz współpraca w ramach sieci regionalnych. Na ten cel przypadło pozostałe 2,5% funduszy i zasadniczo każdy z regionów może być objęty jednym z 13 obszarów współpracy międzynarodowej wskazanych dla tego priorytetu.

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 m.in. zastąpienie dostosowania strukturalnego (wcześniejszy cel 1) podnoszeniem konkurencyjności. Oznaczało to, że dla otrzymania wsparcia nie wystarczała już diagnoza obrazująca problemy strukturalne regionu, ale konieczna stała się strategia wychodzenia z tego stanu i zdynamizowania rozwoju. W praktyce w regionach słabszych gospodarczo przeważająca część środków skierowana została na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, co miało wyrównać ich możliwości inwestycyjne i stworzyć podstawy samodzielnego przyciągania kapitału. W przypadku nowych krajów członkowskich ponad 70% dofinansowania uzyskanego w perspektywie finansowej 2007–2013 wykorzystane zostało na inwestycje infrastrukturalne, w tym blisko połowa – na budowę dróg. Nadal było to zatem jedynie wyrównywanie podstaw funkcjonowania gospodarki, podczas gdy kraje UE-15 większość środków przeznaczały w tym czasie na programy badawczo-rozwojowe i innowacyjne²⁴.

²⁴ *Ex post evaluation, op. cit.*, s. 11.

Zatem wykorzystanie funduszy strukturalnych wciąż nie było efektywne z punktu widzenia faktycznego wyrównywania poziomów rozwoju (co pokazano już na mapie 2), a światowy kryzys gospodarczy stał się dodatkowym impulsem do wznowienia dyskusji nad unijną polityką budżetową i zasadami finansowania polityki regionalnej. Uboższe państwa członkowskie 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 przez 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 kwestie²⁵.

Obecne ramy polityki spójności

W kolejnym okresie finansowania (2014–2020) wprowadzono modyfikacje, których głównym założeniem jest 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 zostały natomiast podporządkowane przyjętej w 2010 r. długofalowej strategii „Europa 2020”. Definiuje ona trzy kluczowe przesłanki polityki rozwojowej: wiedza i innowacje („wzrost inteligentny”), gospodarka niskoemisyjna („wzrost zrównoważony”) i wysoki poziom zatrudnienia oraz spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna („włączenie społeczne”) ²⁶.

Tym samym polityka regionalna powinna być skorelowana z polityką gospodarczą i nabrać charakteru ściśle proinwestycyjnego. Osiągnięciu założonych celów mają służyć także nowe narzędzia wdrażania programów strukturalnych: inteligentne specjalizacje, zintegrowane inwestycje terytorialne oraz rozwój lokalny kierowany przez społeczność.

Inteligentne specjalizacje oznaczają obszary preferowane przy przyznawaniu środków unijnych. Zostały one zdefiniowane w procesie oddolnego

²⁵ S. Pastuszka, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Difin, Warszawa 2012, s. 131–132.

²⁶ Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020 z 3 marca 2010 r.

identyfikowania potencjału rozwojowego z udziałem przedsiębiorców, środowiska naukowego oraz samorządów. Inteligentne specjalizacje są ustalane na dwóch poziomach: krajowym i regionalnym. Pierwsze z nich to dziedziny stanowiące priorytet w skali całego kraju; drugie identyfikowane są w każdym regionie osobno i zależą od jego specyfiki. Wybór zamkniętej listy obszarów, do których kierowane są środki, ma służyć podnoszeniu efektywności wydatkowania funduszy unijnych poprzez koncentrację na kierunkach o największym potencjale innowacyjnym, a przy tym dysponujących możliwościami budowy przewagi konkurencyjnej na poziomie regionalnym oraz krajowym.

Zintegrowane inwestycje terytorialne 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. Stosowanie zintegrowanych inwestycji terytorialnych zakłada delegację części zadań na poziom niższy niż regionalny. W tym celu wymagane jest stworzenie partnerstwa reprezentującego dany obszar oraz zawarcie umowy lub porozumienia (uwzględniającego w szczególności zakres zadań powierzonych do realizacji) między właściwą instytucją zarządzającą a owym partnerstwem. Zasadniczym celem tego narzędzia 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 czerpie z doświadczeń metody LEADER, wykorzystywanej we wcześniejszej perspektywie finansowej. Jest on również adresowany do społeczności i organizacji działających na poziomie niższym niż regionalny. Podstawowym celem tego narzędzia jest umożliwienie 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.

Jednym z kluczowych elementów reformy polityki spójności na lata 2014–2020 jest wprowadzenie wobec państw członkowskich warunków wstępnych (tzw. uwarunkowania *ex ante*), których wypełnienie jest konieczne do otrzymania środków z funduszy europejskich. Warunki te dotyczyły:

- ram politycznych i strategicznych, czyli wypracowania dokumentów strategicznych stanowiących podstawę inwestycji na szczeblu krajowym i regionalnym zgodnie ze standardami UE,

- ram regulacyjnych, czyli wypełnienia wszystkich wymogów unijnego dorobku prawnego (*acquis communautaire*),
- wystarczających zdolności administracyjnych i instytucjonalnych organów administracji publicznej i podmiotów wdrażających fundusze strukturalne.

Łącznie zdefiniowano siedem ogólnych uwarunkowań *ex ante* związanych z przekrojowymi aspektami wdrażania programów pomocowych, a także 29 tematycznych uwarunkowań *ex ante*, które określają szczegóły dotyczące istotnych obszarów inwestycyjnych kwalifikujących się do uzyskania wsparcia z tytułu polityki spójności dla poszczególnych sektorów²⁷. Priorytetem powinno być uelastycznienie warunków prowadzenia działalności, ograniczenie biurokracji, czasu i kosztów związanych z zakładaniem nowych przedsięwzięć i prowadzeniem małych i średnich przedsięwzięć, zwiększenie wydajności, przejrzystości i odpowiedzialności organów i usług administracji publicznej oraz modernizacja procedury zamówień publicznych przez jej cyfryzację. Nadrzędnym celem tych założeń było przede wszystkim zwiększenie oddziaływania funduszy unijnych na dynamikę gospodarczą w skali zarówno krajowej, jak i regionalnej oraz lokalnej.

Uporządkowane zostały też zasady zarządzania funduszami unijnymi dzięki przyjęciu wspólnych przepisów²⁸, mających na celu wzajemne powiązanie oraz ujednoczenie zasad wdrażania środków pochodzących z różnych kopert. W perspektywie finansowej 2014–2020 jako Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (EFIS) funkcjonują:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), którego celem jest zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju regionów w Unii oraz wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE jako całości; środki wykorzystywane są m.in. na wsparcie inwestycji produkcyjnych i infrastrukturalnych oraz pomoc dla małych i średnich przedsięwzięć,
- Europejski Fundusz Społeczny (EFS), którego głównym celem jest wsparcie zatrudnienia oraz podnoszenie kwalifikacji, w szczególności osób zagrożonych ubóstwem oraz młodych wchodzących na rynek pracy,

²⁷ [Http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/what/glossary/e/ex-ante-conditionalities](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/what/glossary/e/ex-ante-conditionalities) [dostęp: 10 lipca 2017 r.].

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r., Dz.Urz. UE L 347/320 z 20 grudnia 2013 r.

- Fundusz Spójności (FS), którego celem jest redukcja różnic poziomu rozwoju między państwami członkowskimi, głównie przez duże inwestycje w infrastrukturę transportową i ochronę środowiska; przeznaczony jest dla krajów, w których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej w UE,
- Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), który wspiera przebudowę struktury rolnictwa oraz wielokierunkowy rozwój obszarów wiejskich,
- Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR), który finansuje re-strukturyzację rybołówstwa w państwach członkowskich.

Łącznie²⁹ środki europejskie w tym okresie zaplanowane zostały w wysokości 454,5 mld euro, z czego na EFRR przypada 43,2%, na EFS (wraz ze specjalną alokacją na Inicjatywę Zatrudnienia Młodych, *Youth Employment Initiative*) – 19,7%, na FS – 13,9%, a na dwa pozostałe fundusze – 23,2%.

Realizacji założeń polityki spójności ma służyć przede wszystkim Fundusz Spójności adresowany jedynie do grupy krajów o niższym od średniej unijnej poziomie rozwoju. Obecnie do tego Funduszu kwalifikuje się 15 krajów, na które rozdzielono ponad 63 mld euro z budżetu unijnego. Spośród „starych” krajów członkowskich w grupie tej są jedynie Grecja i Portugalia, lecz największym beneficjentem tej kategorii pomocy okazała się Polska, na którą przypadła ponad połowa środków unijnych skierowanych do Funduszu Spójności (23,2 mld euro). Na kolejnych miejscach w gronie beneficjentów znalazły się: Rumunia (6,9 mld euro), Czechy (6,3 mld euro) i Węgry (6,0 mld euro).

Środki te (uzupełnione o krajowe współfinansowanie) przeznaczone są na cztery podstawowe cele:

- poprawę infrastruktury sieciowej w obszarze transportu i energii, na którą zaplanowano 32,65 mld euro z budżetu unijnego oraz 6,32 mld euro środków krajowych,
- ochronę środowiska i podnoszenie efektywności wykorzystania zasobów – odpowiednio 16,94 mld euro i 3,10 mld euro,
- przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną – odpowiednio 7,97 mld euro i 1,72 mld euro,
- dostosowywanie się do zmian klimatu, zapobieganie zagrożeniom i zarządzanie ryzykiem – odpowiednio 3,70 mld euro i 0,65 mld euro.

²⁹ Wszystkie dane liczbowe dotyczące perspektywy finansowej 2014–2020 na podstawie: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview> [dostęp: 25 lipca 2017 r.].

Dodatkowym celem jest poprawa wydajności administracji publicznej, czemu służy część towarzysząca wdrażaniu funduszy strukturalnych określana jako pomoc techniczna, na którą w sumie zaplanowano 2,5 mld euro.

Jednak najważniejsze wsparcie dla polityki regionalnej pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a w sposób pośredni też Europejski Fundusz Społeczny. Dofinansowanie z obu tych funduszy kierowane jest do wszystkich krajów członkowskich UE – szczegółowy podział środków na poszczególne kraje oraz stopień zaawansowania w ich wdrażaniu przedstawiono w tabeli 2. Jest jeszcze za wcześnie, aby ocenić skuteczność wprowadzonych zmian, widać jednak wyraźnie znaczne zróżnicowanie w tempie wykorzystywania przyznanych środków. W przypadku EFRR udział środków przeznaczonych już na konkretne projekty (poziom zakontraktowania) wynosi od ponad 62% dla Szwecji do 2,6% dla Hiszpanii (szczególnym przypadkiem jest Cypr, który do końca lutego 2017 r. jeszcze nic nie zakontraktował). Charakterystyczne, że wśród 15 krajów o najwyższym poziomie zakontraktowania (powyżej 30%) są jedynie cztery „nowe” kraje członkowskie (Bułgaria, Estonia, Łotwa i Węgry). Widać zatem, że zdolność do doganiania czołówki, mimo znacznego dofinansowania unijnego, jest nadal wśród tych krajów niewystarczająca.

Warto też spojrzeć, na jakie podstawowe cele tematyczne przeznaczona została największa pula środków w poszczególnych krajach. W tabeli 3 zaprezentowano dla każdego z jedenastu celów tematycznych zdefiniowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 dla wszystkich funduszy strukturalnych trzy kraje, w których alokacja na dany cel jest najwyższa. Dla każdego celu wskazano też, jaka część środków przypada na dany cel w Polsce.

Zestawienie to pokazuje, jakie cele przeważają w polityce danego kraju dotyczącej sposobu wykorzystania dofinansowania unijnego. I tak, na potrzeby związane z podnoszeniem innowacyjności gospodarki największą część środków przeznaczają kraje o najwyższym poziomie rozwoju: od ponad 34% w Holandii do ok. 25% w Finlandii i Luksemburgu. Dla wiodących gospodarczo krajów unijnych istotnym celem jest także przebudowa rynku pracy i wyrównywanie szans społecznych: w Holandii aż 39% środków skierowano na cel nr 9 „Włączenie społeczne”, a 29% środków w Luksemburgu ma służyć kształtowaniu rynku pracy. Polska (wraz z Czechami i Rumunią) znalazła się w grupie krajów wspierających w pierwszym rządzie budowę infrastruktury transportowej i energetycznej (ok. 30% środków trafi na ten cel). Nadzieje budzi fakt, że drugim co do ważności celem dla naszego kraju są badania i innowacje, na które przewidziano 13,5% przyznanych nam środków. Niedoceniana jest natomiast rola małych i średnich przedsiębiorstw, na których wsparcie przewidziano 7,6%.

Tabela 2. Podział i wykorzystanie środków z tytułu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności w perspektywie finansowej 2014–2020

Kraj	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego			Europejski Fundusz Społeczny		
	przyznane (mld euro)	zakontraktowane (w %)	wypłacone (w %)	przyznane (mld euro)	zakontraktowane (w %)	wypłacone (w %)
Austria	0,54	7,8	0,1	0,4	26,2	0
Belgia	0,95	52,8	0,2	1,0	63,9	1,0
Bułgaria	3,6	43,3	9,1	1,5	34,8	5,6
Chorwacja	4,3	15,3	2,4	1,5	11,6	0,4
Cypr	0,29	0	0	0,1	6,1	4,0
Czechy	11,9	8,5	0,4	3,4	34,2	5,3
Dania	0,21	42,3	4,4	0,2	34,6	5,0
Estonia	1,9	32,9	5,2	0,6	70,7	5,8
Finlandia	0,79	39,8	11,9	0,5	44,2	10,1
Francja	8,4	25,5	2,7	5,7	37,6	8,3
Grecja	8,2	37,8	8,0	3,5	31,2	12,9
Hiszpania	19,4	2,6	2,6	6,7	17,0	2,6
Holandia	0,51	38,2	3,9	0,5	45,9	5,6
Irlandia	0,41	60,4	0	0,5	100	0
Litwa	3,5	26,5	8,6	1,2	25,8	10,6
Luksemburg	0,02	58,1	1,7	0,02	53,9	5,7
Łotwa	2,4	30,8	3,4	0,6	63,2	3,7
Malta	0,38	28,4	3,3	0,1	34,8	2,7
Niemcy	10,8	27,6	6,0	7,5	47,3	11,4
Polska	40,2	22,7	2,7	12,9	18,5	3,8
Portugalia	10,8	51,3	6,8	7,4	35,6	12,3
Rumunia	10,8	7,2	0,8	4,7	3,0	0,1
Słowacja	7,4	8,0	2,4	2,1	27,6	6,0
Słowenia	1,4	13,2	0,4	0,7	45,2	4,0
Szwecja	0,94	62,4	6,4	0,7	44,2	10,1
Węgry	10,8	49,4	5,7	4,7	35,2	1,0
Wielka Brytania	5,8	52,9	1,5	4,7	53,6	2,2
Włochy	20,7	32,4	0,6	9,9	12,9	2,1

Uwaga: dane na koniec lutego 2017 r.; wielkość przyznanych środków dotyczy tylko funduszy europejskich (bez współfinansowania krajowego); stopień zakontraktowania i wypłacenia środków obejmuje całość finansowania (środki europejskie i krajowe).

Źródło: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview> [dostęp: 25 lipca 2017 r.].

Tabela 3. Kraje o najwyższym udziale alokacji dla poszczególnych celów tematycznych w porównaniu z całkowitą alokacją przypadającą na dany kraj

Nazwa celu tematycznego	Kraje o najwyższym udziale danego celu w całkowitej alokacji	Udział w %
Badania i innowacje	Holandia Finlandia Luksemburg Polska	34,1 25,0 24,7 13,5
Technologie informatyczne i komunikacyjne	Cypr Irlandia Hiszpania Polska	11,0 8,0 7,5 4,2
Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw	Portugalia Finlandia Wielka Brytania Polska	22,2 20,4 19,3 7,6
Gospodarka niskoemisyjna	Luksemburg Rumunia Finlandia Polska	24,7 15,6 15,1 12,5
Zmiany klimatu i zarządzanie ryzykiem	Słowacja Węgry Czechy Polska	5,2 4,2 3,0 1,5
Ochrona środowiska i podnoszenie efektywności wykorzystania zasobów	Malta Bułgaria Chorwacja Polska	31,7 24,7 24,6 8,0
Sieci transportowe i energetyczne	Polska Czechy Rumunia	32,5 30,0 28,1
Rynek pracy	Luksemburg Irlandia Szwecja Polska	29,1 24,6 23,0 7,2
Włączenie społeczne	Holandia Irlandia Belgia Polska	39,3 20,7 18,7 7,2
Edukacja i szkolnictwo	Austria Portugalia Dania Polska	22,5 21,1 19,7 5,4
Sprawność administracji publicznej	Rumunia Bułgaria Estonia Polska	3,7 3,6 3,5 0,3

Źródło: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/browse?tags=thematic+objectives+erdf+esf+cf+2014-2020&page=1> [dostęp: 25 lipca 2017 r.].

Widać, że schemat funkcjonujący już w poprzedniej perspektywie finansowej, zgodnie z którym kraje Europy Zachodniej inwestują głównie w przyszłość przez rozwój innowacyjności i podnoszenie konkurencyjności, podczas gdy kraje Europy Środkowej w większości nadrabiają zaległości infrastrukturalne i środowiskowe, nadal nie został przełamany.

Przyszłość polityki spójności

Niedługo po przyjęciu budżetu na lata 2014–2020 rozpoczęła się dyskusja na temat dalszych losów polityki spójności. Poświęcone temu posiedzenie Rady UE w listopadzie 2016 r. pozytywnie oceniło dokonane zmiany, a w szczególności koncentrację tematyczną, dzięki której dofinansowanie otrzymuje mniejsza liczba obszarów, co daje lepsze wyniki, a także wprowadzenie warunków wstępnych, dzięki czemu szybciej następuje wdrażanie projektów i implementowanie unijnego dorobku prawnego. Z drugiej strony ministrowie uznali, że nadal wykorzystanie pełnego potencjału jest utrudnione przez nadmierne regulacje i zbyt wiele poziomów wdrażania i kontroli (szczebel unijny, krajowy i regionalny), zatem konieczne są dalsze prace na rzecz uproszczenia procedur. Celem powinno być zapewnienie łatwiejszego dostępu do funduszy strukturalnych oraz uczynienie ich bardziej zrozumiałymi dla obywateli, przedsiębiorstw i administracji, aczkolwiek wyzwaniem pozostaje utrzymanie równowagi między potrzebą stabilności i ciągłości a znacznym ograniczeniem obciążeń i kosztów administracyjnych³⁰.

Podstawowym problemem pozostaje jednak pytanie o źródła finansowania tej polityki i jej miejsce wśród unijnych priorytetów. Punktem wyjścia dla dyskusji na ten właśnie temat stał się tzw. raport Montiego³¹. Jedną z zasadniczych kwestii, jakie miał on rozstrzygnąć, jest zagadnienie zasobów własnych Unii Europejskiej. 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. Efektem jest nieustanne targowanie się między krajami-płatnikami netto a krajami-beneficjentami przy każdorazowym ustalaniu wspólnego

³⁰ Rada UE, *Konkluzje Rady w sprawie wyników i nowych elementów polityki spójności i europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, komunikat prasowy 671/16 z 16 listopada 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/11/16-cohesion-policy-conclusions/> [dostęp: 3 sierpnia 2017 r.].

³¹ *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, grudzień 2016 r., http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf [dostęp: 3 sierpnia 2017 r.].

budżetu. Raport podkreśla jednak także konieczność efektywnego wykorzystania zasobów, co wymaga m.in. skoncentrowania wydatków na kluczowych obszarach, a za takie uznaje on przede wszystkim: lepszą ochronę i skuteczne zarządzanie wspólnymi granicami zewnętrznymi, politykę bezpieczeństwa i obrony oraz działania dotyczące klimatu i gospodarki niskoemisyjnej³². Nie ma natomiast na tej liście wyrównywania poziomów rozwoju i wspierania regionów słabszych gospodarczo, czyli polityki spójności.

Raport stał się podstawą dla formalnego dokumentu Komisji Europejskiej otwierającego debatę na temat przyszłości finansowania unijnej polityki³³. Jest on jednym z pięciu dokumentów wskazanych przez opublikowaną w marcu 2017 r. *Białą księgę w sprawie przyszłości Europy*³⁴. Zgodnie z nakreślonym w niej schematem raport na temat przyszłości finansowania odnosi się do pięciu scenariuszy dalszego rozwoju Unii Europejskiej – ich wybór zdeterminuje kształt budżetu UE, a tym samym zakres realizowania wspólnych polityk, w tym polityki spójności:

- kontynuacja – stopniowe i powolne dostosowywanie budżetu do możliwości finansowych i wyzwań, przed którymi stoi Unia; w pierwszej kolejności ograniczone powinny zostać wydatki na politykę rolną i politykę spójności, a zwiększone na bezpieczeństwo i obronność oraz działania zewnętrzne; konieczne będzie znalezienie nowych źródeł finansowania z opłat i podatków,
- mniej wspólnych działań – budżet pozostanie bez zmian, lecz znacznie zostaną zredukowane wydatki na wszystkie wspólne działania (w tym politykę rolną i politykę spójności); nie będzie możliwości podejmowania nowych działań,
- niektóre państwa robią więcej – wspólny budżet dla UE-28 będzie rozwijany jak w scenariuszu pierwszym, ale obok niego pojawi się możliwość uruchamiania nowych działań finansowanych tylko przez państwa w nich uczestniczące, a także budowanie odrębnej puli zasobów własnych w gronie wybranej grupy państw,
- radykalna zmiana koncepcji – znaczne ograniczenie dotychczasowych działań (zwłaszcza w zakresie polityki rolnej i polityki spójności) przy jednoczesnym wzmocnieniu nowych inicjatyw wynikających ze zmienionej sytuacji zewnętrznej (m.in. bezpieczeństwo, zarządzanie migracjami); wprowadzenie nowych źródeł zasobów

³² *Ibidem*, s. 72.

³³ *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE*, COM(2017) 358, 28 czerwca 2017 r.

³⁴ *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, COM(2017) 2025, 1 marca 2017 r.

własnych (np. podatek ekologiczny, podatek od transakcji finansowych, wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych); większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji zamiast dotacji,

- znacznie więcej wspólnych działań – kontynuacja, a nawet zwiększenie finansowania dotychczasowej wspólnej polityki rolnej i polityki spójności oraz podjęcie wspólnych działań związanych z nowymi wyzwaniami; zdecydowanie zwiększony budżet unijny, wymagający znalezienia nowych źródeł dochodów.

Dokument Komisji Europejskiej nie determinuje wyboru konkretnego scenariusza, aczkolwiek podkreśla, że po 2020 r. zarówno Unia Europejska, jak i zasady finansowania wspólnej działalności muszą ulec zmianie. Z jednej strony finansowanie działań UE, po wielokrotnych przebudowach i częściowych reformach, nabrało niezwykle złożonego charakteru, wymaga więc uproszczenia i uelastycznienia oraz zagwarantowania większej efektywności wydatkowania. Z drugiej strony Unię czekają coraz trudniejsze wyzwania. W pierwszej kolejności raport wymienia: niską produktywność, zmiany demograficzne, presję migracyjną, zmiany klimatyczne, bezpieczeństwo międzynarodowe, cyberbezpieczeństwo i terroryzm. Konkretnie wnioski w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych Komisja zapowiada na połowę 2018 r., gdy przeanalizuje opinie wyrażane w dyskusji nad przedstawionymi propozycjami.

W najbliższym czasie poważnych napięć finansowych należy się spodziewać w związku z wystąpieniem z UE Wielkiej Brytanii (brexit). Kraj ten należy do grona trzech największych płatników netto do budżetu unijnego, wnosząc do niego ok. 12 mld euro rocznie. Komisja Europejska stoi na stanowisku, że Wielka Brytania powinna co najmniej wypełnić swoje zobowiązania dotyczące obecnej perspektywy finansowej. Nie ma jednak oficjalnych szacunków wskazujących na konkretną kwotę należną od Wielkiej Brytanii, bowiem negocjacjom będzie podlegała w pierwszej kolejności metodologia uwzględniania zobowiązań, zależna m.in. od trybu odłączenia Wielkiej Brytanii oraz zasad dalszej współpracy. Szacunki ekspertów wahają się od 20 do ponad 100 mld euro, choć najczęściej pojawiającą się w przekazach medialnych kwotą jest 60 mld euro³⁵. Niezależnie od wyników negocjacji, z całą pewnością należy wykluczyć udział Wielkiej Brytanii w kolejnej perspektywie finansowej, co oznacza wyraźne zredukowanie

³⁵ European Parliament, *The Brexit Negotiations: Issues for the First Phase*, European Parliamentary Research Service, Bruksela, czerwiec 2017 r., s. 28.

wpływów, o ile nie zostaną uzgodnione nowe źródła dochodów budżetowych. Efektem wystąpienia Wielkiej Brytanii i nowego ukształtowania ram polityki spójności może być również przededefiniowanie klasyfikacji regionów i zakresu uczestniczenia przez nie w programach finansowanych w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej³⁶.

Kierunek dalszej debaty na temat przyszłości zarysował przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker w dorocznym orędziu wygłoszonym 13 września 2017 r. w Parlamencie Europejskim³⁷. Nawiązując do *Białej księgi w sprawie przyszłości Europy* nakreślił „szósty scenariusz”, czyli Unię Europejską bardziej zjednoczoną, przez co rozumie on m.in. jak najszybsze objęcie Bułgarii i Rumunii strefą Schengen, uzgodnienie unijnych standardów społecznych oraz przyjęcie wspólnej waluty (euro) przez wszystkie państwa członkowskie. Aby sprawnie osiągnąć ten ostatni cel, proponuje stworzenie instrumentu przedakcesyjnego dla strefy euro, oferującego pomoc techniczną, a nawet finansową państwom, które chcą przyjąć euro. Duży nacisk został położony w orędziu na wzmacnianie unii gospodarczej i walutowej. W tym celu J.-C. Juncker wskazał takie narzędzia, jak: przekształcenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności w Europejski Fundusz Walutowy oraz powołanie Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów, który będzie koordynować wszystkie instrumenty finansowe UE i będzie przewodniczyć Eurogrupie. Opowiedział się jednocześnie przeciwko – dyskutowanej ostatnio – idei odrębnego budżetu dla strefy euro oraz odrębnego parlamentu dla strefy euro. W zamian zaproponował stworzenie wydzielonej silnej linii budżetowej dla strefy euro w ogólnym budżecie unijnym.

Najważniejszym wydarzeniem rozstrzygającym o przyszłości UE będą wybory do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r., poprzedzone – zapowiedzianym w orędziu J.-C. Junkera – specjalnym szczytem Rady Europejskiej w dniu 30 marca 2019 r. w Rumunii, która sprawować będzie prezydencję Rady w pierwszej połowie 2019 r. Podczas szczytu można oczekiwać ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących kolejnej perspektywy finansowej, a tym samym – przyszłości polityki spójności. Decyzje z pewnością nie będą łatwe, a obrona interesów indywidualnych krajów będzie wymagała rozbudowanych zabiegów dyplomatycznych i silnych sojuszy. Będzie to bowiem kulminacja kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego,

³⁶ *Resolution on the implications for local and regional government of the UK's intention to withdraw from the European Union*, Europejski Komitet Regionów, 122. sesja plenarna w dniach 22–23 marca 2017 r., pkt 17 i 18.

³⁷ *Orędzie o stanie Unii 2017*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pl.htm [dostęp: 18 września 2017 r.].

której istotnym elementem będą zapewne także modele integracji europejskiej. Uproszczone hasła zredukowania wydatków na cele inne niż wąsko rozumiane interesy narodowe mogą uniemożliwić wypracowanie perspektywicznego konsensusu, a wynik wyborów, pokazując, które z tych haseł są najbardziej nośne, może okazać się determinujący dla decyzji o przyszłym modelu rozwoju Unii.

Pewne preferencje wiodących polityków już dziś można odczytać z ich wypowiedzi. Podczas spotkania w Wersalu w marcu 2017 r. przywódcy Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii jednoznacznie opowiedzieli się za możliwością ściślejszej współpracy grupy krajów na to gotowych. Ich zdaniem obecne zróżnicowanie krajów członkowskich wymaga zgody na różne prędkości integracji, bowiem w innym przypadku Europie grozi zastój i niezdolność do realizacji założonych celów³⁸. Kwestie te nie były tematem dyskusji podczas regularnego szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2017 r. w Brukseli. Nie znaczy to, że temat został w ogóle zapomniany, a Polska, jako główny beneficjent funduszy strukturalnych, powinna być szczególnie wyczulona na to, w jakim kierunku zmiierzają rozstrzygnięcia.

Podsumowanie

Po raz kolejny Unia Europejska staje przed dylematem określenia dalszego kierunku integracji. Decyzje, jakie w tej kwestii zapadną, będą ważne także z punktu widzenia miejsca Polski w UE, a tym samym mogą istotnie wpłynąć na istotne elementy rozwoju naszego kraju w nadchodzących latach.

Polityka spójności mimo wielu wad przyczyniła się znacząco do podniesienia poziomu gospodarczego wielu regionów. Wprawdzie nie udaje się w pełni wyrównać zróżnicowania regionalnego, co było jej zasadniczym celem. W praktyce bowiem dzięki funduszom strukturalnym większe przyrosty siły nabywczej uzyskują niekiedy regiony o już wysokim na tle unijnej średniej poziomie rozwoju. Jednak bez wsparcia z UE regiony najsłabiej rozwinięte prawdopodobnie zostałyby całkowicie zmarginalizowane.

Polska bezwzględnie jest beneficjentem tej pomocy. Według raportu Komisji Europejskiej dzięki polityce spójności w latach 2007–2013 poziom PKB w Polsce był o 1,7 pkt proc. rocznie wyższy w stosunku do poziomu PKB, który byłby możliwy do osiągnięcia bez tych środków. Szacunkowe zyski z wydatków w ramach polityki spójności narastają w kolejnych latach

³⁸ A. Godlewski, *Scenarios for the future of the European Union*, „Central European Financial Observer”, 11 maja 2017 r., <http://financialobserver.eu/poland/scenarios-for-the-future-of-the-european-union/> [dostęp: 10 sierpnia 2017 r.].

w wyniku wzmocnienia konkurencyjności gospodarki otrzymującej wsparcie i pozostają na wysokim poziomie długu po zakończeniu konkretnych programów inwestycyjnych. Z tych powodów autorzy raportu szacują, że w 2022 r. PKB w Polsce wzrośnie o ponad 4% powyżej poziomu, jaki zostałby osiągnięty, gdyby nie było inwestycji finansowanych przez politykę spójności³⁹. Dlatego też bardzo ważne z punktu widzenia stałego niwelowania różnic w poziomie rozwoju naszego kraju w stosunku do Europy Zachodniej jest utrzymanie tego wsparcia.

Nie wydaje się, żeby problem różnic w poziomie rozwoju regionalnego nagle zniknął z pola widzenia Unii Europejskiej, lecz należy poważnie brać pod uwagę ograniczenie skali finansowania polityki spójności. Możliwa jest równoległa zmiana zasad jej finansowania w kierunku większego udziału gwarancji kredytowych w miejsce dotacji. Najbardziej dostępnym i do pewnego stopnia już sprawdzonym wzorcem może stać się Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, którego podstawową zasadą jest zapewnienie gwarancji dla finansowania projektów realizowanych przede wszystkim przez sektor prywatny (w niektórych obszarach również przez sektor publiczny)⁴⁰. Dzięki gwarancjom możliwe jest uruchomienie inwestycji długoterminowych o zdecydowanie wyższej wartości niż dostępne środki unijne czy środki z budżetu krajowego.

Polska, po początkowych trudnościach, nauczyła się stosunkowo sprawnie korzystać z tego instrumentu. Według stanu na sierpień 2017 r. wartość dofinansowania dla już podpisanych projektów dla Polski wyniosła 1,7 mld euro (18 projektów), co ma wygenerować łączną wartość inwestycji powyżej 6 mld euro⁴¹. Dodatkowo osiem projektów o łącznej wartości ok. 0,9 mld euro (jeden projekt o nieujawnionej wartości inwestycji) zostało już zaakceptowanych, a dwa są w trakcie procedury weryfikacyjnej. W stosunku do PKB jest to wprawdzie mniej niż projekty zatwierdzone na przykład na rzecz Czech, Włoch czy Bułgarii, jednak pozycjonujemy się w grupie takich krajów, jak Niemcy, Francja czy Belgia⁴².

Większe znaczenie może jednak mieć wybór zasadniczej ścieżki rozwoju UE. Nie wydaje się, aby z przedstawionych wyżej modeli zaakceptowane

³⁹ *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Bruksela 2014, s. 231–232.

⁴⁰ <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/plan-inwestycyjny-dla-europy/europejski-fundusz-na-rzecz-inwestycji-strategicznch-efis/> [dostęp: 3 sierpnia 2017 r.].

⁴¹ Wartość trzech projektów jest nieujawniona ze względu na tajemnicę handlową.

⁴² Na podstawie danych udostępnionych przez Europejski Bank Inwestycyjny, <http://www.eib.org/efsi/efsi-projects/index.htm> [dostęp: 21 sierpnia 2017 r.].

zostały warianty najbardziej radykalne (czwarty i piąty). Jednakże presja na zmianę dotychczasowego sposobu funkcjonowania jest bardzo silna, zwłaszcza z racji na coraz większe jego koszty przy ograniczonych i mało elastycznych źródłach finansowania. Nie wydaje się więc, żeby trwająca obecnie dyskusja mogła zaowocować jedynie kosmetycznymi modyfikacjami, jak przy wcześniejszych reformach polityki spójności. Pozostaje zatem wybór między ograniczeniem wspólnych działań (czego skutkiem będzie znacznie niższe dofinansowanie z budżetu europejskiego) a Europą wielu prędkości (co grozi naszemu krajowi wypadnięciem poza główny nurt europejskiej integracji).

Wystąpienie Przewodniczącego Komisji Europejskiej we wrześniu 2017 r., choć formalnie podkreśla potrzebę Unii bardziej zjednoczonej i odrzuca integrację wielu prędkości, w praktyce – kładąc bardzo silny nacisk na potrzebę wzmacniania (poprzez stanowisko ministra finansów strefy euro) oraz rozszerzania (przyspieszanego specjalnym funduszem pomocowym) strefy euro – idzie w tym właśnie kierunku. Niestety, jest to wariant skrajnie niekorzystny dla Polski, o ile utrzymana zostanie polityka pozostawania poza strefą euro. Oznaczać ona będzie świadome pozostanie poza głównym nurtem integracji.

Co więcej, stworzenie specjalnego funduszu dla krajów przygotowujących się do przyjęcia euro z pewnością spowoduje zmniejszenie finansowania innych celów rozwojowych. W konsekwencji, całkowita pula środków, jakie Polska otrzymuje z Unii Europejskiej, ulegnie zredukowaniu, co odbije się na naszym tempie rozwoju. Nagłe ograniczenie środków z funduszy strukturalnych może mieć jeszcze bardziej dalekosiężne skutki. Brak namacalnych korzyści wynikających z obecności w UE może bowiem doprowadzić do radykalnej zmiany nastawienia polskiego społeczeństwa do tej organizacji, a w efekcie wykreować presję na opuszczenie Unii. Dlatego też mądry udział w debacie na temat przyszłego modelu integracji jest kluczowy z punktu widzenia długofalowej strategii budowania miejsca Polski w Europie.

Bibliografia

- Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, COM(2017) 2025, 1 marca 2017 r.
- Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE*, COM(2017) 358, 28 czerwca 2017 r.
- EU Cohesion Policy 2014–2020: Will EUR 167bn of EU funds give CEE a boost?*, Erste Group, 2014.

- Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne na lata 2014–2020: teksty urzędowe i komentarze*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2016.
- 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.
- Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, grudzień 2016 r.
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Godlewski A., *Scenarios for the future of the European Union*, „Central European Financial Observer” z 11 maja 2017 r.
- Grupa Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych. Streszczenie i zalecenia*, grudzień 2016 r.
- Komisja Europejska, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Bruksela 2014.
- Komisja Europejska, *Wprowadzenie do unijnej polityki spójności na lata 2014–2020*, czerwiec 2014 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Zwiększanie innowacyjności europejskich regionów. Strategie na rzecz trwałego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2017) 376, 18 lipca 2017 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.
- Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2013/EU-28*, Publications Office of the European Union, Luksemburg 2015.
- 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, 20 grudnia 2016 r.
- Strategie gospodarcze i społeczne Unii Europejskiej*, red. K. Opolski, J. Górski, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- The Brexit Negotiations: Issues for the First Phase*, European Parliamentary Research Service, European Parliament, Bruksela, czerwiec 2017 r.