

Jacek Szlachta

## **9. Wyzwania przed europejską polityką spójności**

### **Streszczenie**

W opracowaniu przedstawiono sytuację europejskiej polityki spójności w związku z negocjacjami dotyczącymi budżetu i rozwiązań tej polityki w latach 2014-2020. Przedstawiono podstawy tej polityki wynikające z reformy Delorsa i ewolucję wynikającą z zapisów Strategii Lizbońskiej, Odnowionej Strategii Lizbońskiej, Strategii Europa 2020 oraz wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego. Scharakteryzowano wieloletnie programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie Wspólnoty. Na tym tle syntetycznie opisano doświadczenia europejskiej polityki spójności w Polsce, zwracając uwagę zarówno na jej niewątpliwe korzyści jak też słabości, które ograniczają pozytywny wpływ środków strukturalnych Wspólnoty Europejskiej, jakie napływają do Polski po akcesji, czyli od roku 2004. Wreszcie dokonano analizy projektu pakietu legislacyjnego dotyczącego rozwiązań europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020, przedstawionego przez Komisję Europejską jesienią 2011 roku, zwracając uwagę na kluczowe tematy oraz konsekwencje dla Polski ewentualnego przyjęcia tych rozporządzeń, po negocjacjach odbywających się w roku 2012, w proponowanym pierwotnie kształcie.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, polityka spójności, fundusze strukturalne, programowanie na lata 2014-2020

---

## Challenges Facing the European Cohesion Policy

### Abstract

The paper presents the situation concerning the European cohesion policy in view of budgetary negotiations and the policy guidelines within 2014-2020. It discusses the foundation of the policy resulting from the Delors reform as well as the evolution of the policy under the provisions of the Lisbon Strategy. In the paper a long-term programming of socio-economic development of the Union has been characterized. And against this background a brief discussion on the Poland's experience with the European cohesion policy has been described. Both the policy strengths and its weaknesses have been indicated, notably those that impede the positive inflow of structural funds into post-accession Poland, i.e. since 2004. Finally, the paper provides an analysis of the draft package of legislation regarding the concepts of the European cohesion policy within 2014-2020, presented by the European Commission in the autumn of 2011, indicating the key issues and the consequences for Poland in case it approves the legislation following the 2012 negotiations.

**Key words:** the European Union, cohesion policy, structural funds, programming for the years 2014-2020

Unia Europejska od czasu reformy Delorsa, przeprowadzonej w 1988 roku, programuje swój budżet i polityki w wieloletnim horyzoncie czasowym. Poprzednie wieloletnie perspektywy budżetowe dotyczyły okresów: 1989-1993, 1994-1999 i 2000-2006. Obecne ramy finansowe dotyczą lat 2007-2013, a kolejne będą obejmowały lata 2014-2020. Na tej podstawie przyjmowane są coroczne budżety Unii Europejskiej, które muszą być zrównoważone ze względu na wielkość dochodów i wydatków. Rozwiązanie takie uznawane jest za bardzo korzystne dla kształtowania polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej, bowiem umożliwia państwom członkowskim skuteczne wdrażanie działań o charakterze strukturalnym, podejmowanych w oparciu o perspektywiczne, a nie bieżące przesłanki. Dlatego w Traktacie Lizbońskim, który wszedł w życie po ratyfikowaniu przez wszystkie kraje członkowskie w grudniu 2009 roku, przesądzono, że Unia Europejska programuje swoje polityki i budżet w wieloletnim horyzoncie czasowym, jednak nie krótszym niż pięć lat.<sup>289</sup> Sądzi się dość powszechnie, że po roku 2020 kolejne takie perspektywy budżetowe będą pięcioletnie, bowiem zostaną dostosowane do długości kadencji najważniejszych wybieralnych instytucji Wspólnoty Europejskiej: Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Generalnie kraje będące największymi beneficjentami polityk europejskich dążą do długiego horyzontu programowania, czyli siedmiu lat, natomiast płatnicy netto do budżetu Wspólnoty Europejskiej dążą do skrócenia tej perspektywy do pięciu lat.

### **Podstawy europejskiej polityki spójności**

Podstawowym źródłem finansowania przedsięwzięć rozwojowych z budżetu Unii Europejskiej jest europejska polityka spójności.<sup>290</sup> Po wprowadzeniu reformy Delorsa udział tej polityki w wydatkach budżetowych Wspólnoty Europejskiej zwiększył się z około 5% do ponad 1/3. W przeciwieństwie do Wspólnej Polityki Rolnej, stanowiącej

---

<sup>289</sup>J. Barcz, Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008.

<sup>290</sup>Ta sfera interwencji Wspólnoty Europejskiej posługuje się trzema, traktowanymi najczęściej niemal równorzędnie, pojęciami: (1) polityka strukturalna, najstarszy termin, który pojawił się w roku 1957 w związku z Traktatem Rzymskim konstytuującym Wspólnotę Europejską, zakładający wspieranie zmian strukturalnych; (2) polityka regionalna, ze względu na fakt, że podstawowym jej ukierunkowaniem jest rozwój regionalny, przesłanki wyboru obszarów problemowych są regionalne oraz duża część środków jest zarządzana na poziomie regionalnym, a także (3) polityka spójności, co wskazuje na podstawowy cel interwencji, jakim jest zmniejszenie różnicowań w układach terytorialnych.

obecnie niemal równorzędną pozycję wydatków i w przypadku dominującego w nakładach ponoszonych w jej ramach pierwszego filara zorientowanej socjalnie, europejska polityka spójności ma zarówno efekt popytowy (zwiększają się wydatki publiczne co poprawia koniunkturę gospodarczą), ale także znacznie ważniejszy efekt podażowy, bowiem poprawia się jakość infrastruktury i kapitału ludzkiego oraz wyposażenie przedsiębiorstw w czynniki wytwórcze. W krajach będących beneficjentami europejskiej polityki spójności wprowadzano nowoczesne rozwiązania w zakresie: programowania, finansowania, zarządzania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów. Interwencja Wspólnoty Europejskiej została zorientowana na wspieranie rozwoju regionalnego, a podstawowymi jednostkami terytorialnymi wdrażania tej polityki stały się obszary typu NUTS 2 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), natomiast pomocnicze znaczenie przypisano obszarom typu NUTS 3.<sup>291</sup>

W ramach europejskiej polityki spójności (EPS) wyróżnia się Cele i Inicjatywy Wspólnoty. Środki uruchamiane w ramach Celów, które stanowiły w poszczególnych wieloletnich okresach ponad 90% alokacji, były przekazywane państwom członkowskim jako tzw. koperty krajowe, natomiast Inicjatywy Wspólnoty dotyczące horyzontalnych priorytetów pozostawały w dyspozycji Komisji Europejskiej. Priorytetem europejskiej polityki spójności są regiony Celu konwergencja, czyli przede wszystkim obszary najbiedniejsze, które koncentrują około  $\frac{3}{4}$  środków budżetowych europejskiej polityki spójności. Są one identyfikowane na podstawie wielkości produktu krajowego brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekraczającego 75% średniej Unii Europejskiej, na poziomie obszarów typu NUTS 2.

Unia Europejska w ramach europejskiej polityki spójności posługuje się obecnie dwoma funduszami strukturalnymi: Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego i Europejskim Funduszem Społecznym oraz dodatkowo Funduszem Spójności. Są one podstawą udzielania bezzwrotnych dotacji (grantów), wymagających jednak

---

<sup>291</sup> W Unii Europejskiej obowiązuje uniwersalna regionalizacja państw członkowskich i kandydackich na pięć poziomów zwanych obszarami typu NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics* czyli Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej) oraz LAU 1 i LAU 2, (*Local Administration Units*), które zostały nazwane w Polsce NTS (Nomenklatura Terytorialna Statystyki). W Unii Europejskiej wyróżniono na poszczególnych poziomach NUTS odpowiednio: 97, 271 oraz 1303 jednostek terytorialnych. W Polsce obszary typu NUTS 1 to makroregiony (6 jednostek), obszary typu NUTS 2 to województwa (16 jednostek), a obszary typu NUTS 3 to podregiony (66 jednostek). LAU 1 to powiaty, natomiast LAU 2 to miasta i gminy.

współfinansowania po stronie państw i regionów beneficjentów, w przypadku obszarów Celu konwergencja na poziomie przynajmniej 15%. Uzupełniające znaczenie mają miękkie kredyty (oprocentowane poniżej poziomów rynkowych) i gwarancje kredytowe udzielane przede wszystkim w ramach aktywności Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Bardzo ograniczone znaczenie mają instrumenty inżynierii finansowej, w tym różnego typu partnerstwa (publiczno-prywatnego i publiczno-społecznego), pomimo apelowania o coraz szersze ich wykorzystywanie. Wynika to prawdopodobnie ze złożoności samej europejskiej polityki spójności, która wymaga montażu finansowego środków krajowych, często pochodzących z różnych źródeł oraz funduszy europejskich.

Dążąc do sprawnego zagospodarowywania funduszy strukturalnych wprowadzono od roku 2000 zasadę  $n+2/n+3$ , rozciągniętą od roku 2007 także na Fundusz Spójności. Oznaczało to, że zobowiązania finansowe z danego roku musiały zostać zagospodarowane jako płatności w danym roku oraz w kolejnych dwu albo trzech latach.

Kierując się ograniczonymi, ze względu na potencjał absorpcyjny, możliwościami efektywnego i sprawnego zagospodarowania środków czterech funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, pułap średniorocznych transferów określono początkowo na poziomie 4% produktu krajowego brutto państwa beneficjenta. W latach 2007-2013 średnioroczny pułap transferów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (ekwiwalent dawnej Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej), Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Funduszu Spójności zróżnicowano w zależności od poziomu dochodu narodowego na mieszkańca według parytetu siły nabywczej, co oznaczało dla Polski ekwiwalent 3,71% wolumenu produktu krajowego brutto.<sup>292</sup>

W okresach programowania na lata 1994-1999 i 2000-2006 warunkiem otrzymania wsparcia było przygotowanie przez państwo będące beneficjentem europejskiej polityki spójności wieloletniej strategii zwanej Narodowym Planem Rozwoju. Po negocjacjach z Komisją Europejską powstawał wspólny dokument sygnowany przez Komisję Europejską i Rząd państwa członkowskiego nazwany Podstawami Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*). Od roku 2007 jako odniesienie tej polityki pojawiły się Strategiczne Wytyczne Wspólnoty w sprawie spójności, przygotowywane przez Komisję Europejską i akceptowane przez Parlament

---

<sup>292</sup> Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

Europejski. Zawierały one trzy wytyczne problemowe: (1) poprawę atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie ich potencjału środowiskowego; (2) rozwój wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu gospodarczego oraz (3) większą liczbę lepszych miejsc pracy. Dodatkowo wyszczególniono trzy wytyczne o charakterze terytorialnym: (1) wkład miast w rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy; (2) wspieranie dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz (3) współpracę transgraniczną: przygraniczną, ponadnarodową i międzyregionalną.

Na tej podstawie wszystkie kraje członkowskie uzgadniały z Komisją Europejską dokument zatytułowany Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) na lata 2007-2013, określający wieloletnią strategię wykorzystania środków europejskiej polityki spójności w danym kraju. NSRO były wdrażane za pomocą programów operacyjnych: sektorowych, regionalnych, makroregionalnych, współpracy transgranicznej oraz pomocy technicznej. Tradycyjnie w Unii Europejskiej wyróżniano trzy kierunki interwencji w ramach tej polityki: infrastrukturę, kapitał ludzki oraz sektor przedsiębiorstw, a kluczowe znaczenie miało określenie najbardziej prorozwojowej proporcji tych wydatków.

Jednym z podstawowych założeń europejskiej polityki spójności jest stabilność regulacji prawnych i rozwiązań operacyjnych w trakcie całego wieloletniego okresu programowania. Równocześnie roczne transze budżetowe poszczególnych funduszy generalnie bazują na ustaleniach wieloletniej perspektywy. Daje to pewność i stabilność finansowania ze źródeł Wspólnoty, co jest szczególnie istotne w przypadku biedniejszych państw Unii Europejskiej, między innymi takich jak Polska. Aby uelastyczyć wdrażanie europejskiej polityki spójności wprowadzono w latach 2007-2013 opcjonalną możliwość tworzenia przez kraje członkowskie dwóch rezerw interwencyjnych: pierwszej przeznaczonej na programy wdrażane z największą skutecznością oraz drugiej zorientowanej na nieprzewidziane okoliczności. Kryzys gospodarczy spowodował po raz pierwszy w trakcie wieloletniego okresu modyfikację rozporządzeń od roku 2009, co służyło lepszemu ukierunkowaniu EPS na podjęcie interwencji antykryzysowej.

### **Programowanie polityki społeczno-gospodarczej w Unii Europejskiej**

Unia Europejska w coraz szerszym zakresie ingeruje w politykę rozwojową państw członkowskich. W końcu XX wieku w państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej dojrzywała stopniowo świadomość potrzeby znacznie szerszego oparcia

rozwoju społeczno-gospodarczego o nowoczesne czynniki, bowiem tradycyjne stymulanty zasadniczo wyczerpały swoje możliwości. Wyrazem tego była przyjęta w roku 2000 na Szczycie w Lizbonie strategia, która zakładała przekształcenie Unii Europejskiej w ciągu zaledwie dziesięciu lat w najbardziej nowoczesną gospodarkę światową. Strategia ta została uzupełniona w roku 2001 na Szczycie w Goeteborgu o elementy dotyczące trwałego i zrównoważonego rozwoju. Miała ona wprowadzić w szerokim zakresie do polityk publicznych wdrażanych w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich takie kategorie jak: gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, regiony uczące się czyli podatne na zmiany i innowacje (*learning regions*), informacyjne i komunikacyjne technologie, dyfuzja innowacji, zielenienie polityk itd. Jednak w praktyce strategia ta nie miała początkowo istotnych przełożeń na europejską politykę spójności.

W roku 2005 ze względu na zbyt niską skuteczność wdrażania oryginalnej strategii przyjęto Odnowioną Strategię Lizbońską.<sup>293</sup> Zakładała ona podporządkowanie tej strategii wszystkim polityk Wspólnoty Europejskiej oraz prowadziła do przygotowania Zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia, które dotyczą przesłanek makroekonomicznych, mikroekonomicznych oraz rynku pracy.<sup>294</sup> Pierwsza edycja 24 wytycznych stała się podstawą Krajowych Programów Reform, przygotowywanych przez wszystkie kraje członkowskie Wspólnoty na lata 2005-2008. W dokumencie tym kraje członkowskie Wspólnoty szczegółowo opisywały w jaki sposób zamierzają wdrażać każdą z tych wytycznych. Kolejna edycja Krajowych Programów Reform na lata 2008-2011 odnosiła się do tego samego zestawu zintegrowanych wytycznych.

Kierując się założeniami Odnowionej Strategii Lizbońskiej przyjęto indykatywne założenie, aby w latach 2007-2013 w ramach programów operacyjnych Celu konwergencja europejskiej polityki spójności przynajmniej 60% funduszy było przeznaczane na priorytety lizbońskie. Wymagało to dokonania bardzo szczegółowej dezagregacji wszystkich pozycji wydatków, określenia które z nich mają charakter priorytetów lizbońskich, a następnie policzenia sumy takich wydatków dla każdego programu operacyjnego. Zdecydowano także o zlokalizowaniu w latach 2007-2013 podstawowej części środków na wdrażanie Odnowionej Strategii Lizbońskiej w

---

<sup>293</sup> Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej, Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela COM(2005)24 końcowy, dnia 2.02.2005 r.

<sup>294</sup> Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008, Dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 6 sierpnia 2005r. (Dz. U. L. 205 z 6.08.2005), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa marzec 2007.

ramach europejskiej polityki spójności. Oznaczało to istotną zmianę filozofii europejskiej polityki spójności z wyrównawczej, która rekompensuje zacofanie społeczno-gospodarcze na rozwojową, czyli służącą między innymi wspieraniu konkurencyjności, wykorzystaniu endogenicznych potencjałów rozwojowych regionów oraz usuwaniu różnorodnych barier.

W czerwcu 2010 roku Rada przyjęła Strategię Europa 2020 jako kolejną generację programowania procesów społeczno-gospodarczych we Wspólnocie Europejskiej, zastępującą Strategię z Lizbony i Goeteborga oraz Odnowioną Strategię Lizbońską.<sup>295</sup> Strategia Europa 2020 ma być podstawą kształtowania polityk Wspólnoty, w tym także europejskiej polityki spójności, w obecnym dziesięcioleciu. Jako priorytety Strategii Europa 2020 określono: (1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, (2) promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz (3) sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu; zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną. Zestaw celów na poziomie Wspólnoty Europejskiej określono następująco: (1) 75% wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64, (2) 3% produktu krajowego brutto przeznaczanego na badanie i rozwój, (3) 20/20/20 w zakresie klimatu i energetyki (zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% oraz poprawa efektywności energetycznej o 20%), (4) obniżenie udziału młodzieży kończącej wcześniej edukację poniżej 10% oraz minimum 40% udział młodzieży w odpowiednich rocznikach kohorty wiekowej 30-34 kończącej edukację na poziomie wyższym, a także (5) zmniejszenie liczby osób pozostających w strefie ubóstwa do 100 milionów, oczywiście klasyfikowanych w taki sposób w ramach poszczególnych państw członkowskich. Zadania związane z realizacją tych celów dla poszczególnych państw w horyzoncie czasowym roku 2020 zostają zróżnicowane, co oznacza dla Polski nieco niższe wskaźniki. Strategia Europa 2020 ma być wdrażana za pomocą siedmiu flagowych inicjatyw, jakimi są: (1) innowacyjna Europa, (2) młodzi w ruchu, (3) digitalna agenda dla Europy, (4) oszczędzająca zasoby Europa, (5) polityka przemysłowa ery globalizacji, (6) agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy oraz (7) europejska platforma przeciwdziałania biedzie.

---

<sup>295</sup> Europe 2000. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, European Commission, Communication from the Commission to the European Council, Brussels, 3.3.2010 KOM(2010)2020 final. Została wydana w jęz. polskim jako: Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji, Komisja Europejska, Bruksela, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.03.2010.



Strategia Europa 2020 stała się w związku z tym podstawą wszystkich polityk Wspólnoty Europejskiej, które stymulują pozytywne zmiany w gospodarce i społeczeństwie Unii Europejskiej w obecnej dekadzie. Europejska polityka spójności będzie miała kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrożenia tej strategii, bowiem dysponuje niezbędnymi środkami.

Krytyczna ocena Strategii Europa 2020 formułowana w różnych dyskusjach dotyczy między innymi: zestawu celów, które nie są spójne wewnętrznie, formalnego jedynie zmodyfikowania założeń wielu tradycyjnych sfer interwencji (przykładem polityka przemysłowa), odniesienia rekomendacji do sytuacji i poziomu rozwoju bogatszych państw członkowskich Wspólnoty, postulatu zwiększenia mobilności siły roboczej rozumianej jako wysysanie najbardziej wartościowych zasobów siły roboczej i studentów między innymi z państw takich jak Polska, a wreszcie całkowitym pominięciu kwestii jakości infrastruktury jako celu strategicznego.

W wyniku tego mamy do czynienia z pewnym dualizmem programowania rozwoju społeczno-gospodarczego, bowiem kraje członkowskie będące beneficjentami europejskiej polityki spójności muszą przygotować zestaw dokumentów programowych określających sposób wykorzystania ukierunkowanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w kolejnym okresie programowania. Obok tego każdy kraj członkowski przygotowuje Krajowe Programy Reform, mające zasadniczo trzy-czteroletni horyzont czasowy, których ostatnia edycja została ukierunkowana na wdrażanie strategii Europa 2020.

### **Krytyczna ocena aktualnego modelu europejskiej polityki spójności w Polsce**

Po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej nastąpiło znaczące przyspieszenie dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju. Na ogół jest to związane ze środkami dostępnymi w ramach europejskiej polityki spójności dla państw i regionów o niskim poziomie rozwoju, ale warto pamiętać, że niemniejsze znaczenie dla Polski miały: nieograniczony dostęp naszych towarów i usług do rynku Wspólnoty, przyjęcie szeroko definiowanych standardów europejskich, a także stopniowe otwarcie rynków pracy starych państw członkowskich Unii Europejskich. Znaczenie europejskiej polityki spójności także nie może być sprowadzane wyłącznie do transferów finansowych, bowiem równie istotne są możliwości kształtowania nowoczesnego modelu polityki rozwojowej i regionalnej oraz przesłanki cywilizacyjne.

Rozwiązania i środki europejskiej polityki spójności stały się dostępne dla Polski po akcesji do Unii Europejskiej, czyli od 1 maja 2004 roku. Pierwszy okres

programowania dotyczył lat 2004-2006, kolejny obejmuje lata 2007-2013. Polska otrzymała w latach 2004-2006 12,8 mld euro w cenach z 2004 roku w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa – Sekcji Orientacji, Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa oraz Funduszu Spójności. Polska przedstawiła Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, a na tej podstawie wynegocjowano z Komisją Europejską zapisy wspólnego dokumentu Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski na lata 2004-2006. W kolejnym wieloletnim okresie programowania obejmującym lata 2007-2013 alokacja w ramach europejskiej polityki spójności obejmującej tylko trzy fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności wyniosła 59,5 mld euro w cenach stałych z 2004 roku. Dodatkowo w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rybackiego pozostających w tym okresie poza EPS Polska otrzymała odpowiednio 11,8 mld euro (w tym 6,2 mld euro to dawna sekcja orientacji) oraz 0,7 mld euro także w cenach stałych z 2004 roku. Podstawowym dokumentem określającym priorytety interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w Polsce stały się Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia dla Polski na lata 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

Lata 2007-2013 to pierwszy pełny wieloletni okres programowania europejskiej polityki spójności, w którym Polska uczestniczy od początku. Wszystkie regiony Polski spełniają warunki zaliczenia do Celu konwergencja, co oznacza objęcie szerokim co do zakresu i względnie obfitym finansowaniem wszystkich województw Polski. Bardzo szeroko eksponowane są różne istotne osiągnięcia europejskiej polityki spójności w Polsce w zakresie: programowania, finansowania, zarządzania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów. Nie budzi najmniejszej wątpliwości pozytywny bilans tej polityki w Polsce po akcesji. Europejska polityka spójności umożliwiła między innymi:

- zbudowanie pierwszej generacji polityki rozwojowej w naszym kraju, prowadzonej w oparciu o wieloletnie dokumenty programowe,
- kreowanie potencjału niezbędnego do prowadzenia polityki rozwojowej także na poziomie regionalnym, co umożliwiło znaczącą decentralizację tej polityki,
- ograniczenie, a czasami nawet eliminację różnorodnych deficytów, w tym w sferze administracji publicznej i społeczeństwa obywatelskiego, co umożliwiło instytucjonalizację polityki rozwojowej,

- lepsze wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych kraju i poszczególnych regionów poprzez ich udostępnienie i efektywne skonfigurowanie,
- ograniczenie różnorodnych braków w zakresie podażowych czynników produkcji, w tym dotyczących infrastruktury, siły roboczej, otoczenia biznesu itd.
- pozytywne wpływanie na stan koniunktury gospodarczej, możliwe dzięki wydatkom ponoszonym w ramach tej polityki,
- sprawne rozpowszechnianie najlepszych światowych i europejskich praktyk (*best practices*) polityki rozwojowej w różnych jej aspektach,
- wprowadzenie procedur monitoringu, ewaluacji, audytu, certyfikacji i wyboru projektów jako powszechnie stosowanych rozwiązań i praktyk.

Często niedoceniane jest olbrzymie znaczenie cywilizacyjne europejskiej polityki spójności, która umożliwia myślenie i działanie w kategoriach rozwojowych w małych i średnich przedsiębiorstwach, samorządach lokalnych, organizacjach pozarządowych, instytucjach otoczenia biznesowego itd. oraz stosowanie uspołecznionych procedur planistycznych, które uwzględniają różnych partnerów społecznych i gospodarczych. Zasadniczo poprawiła się jakość administracji publicznej zaangażowanej w proces wdrażania europejskiej polityki spójności, zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym. Syntetycznym obrazem wpływu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na trajektorię rozwojową Polski i poszczególnych województw są wyniki modelowania makroekonomicznego przeprowadzonego za pomocą modelu HERMIN, które pokazują znaczący wpływ interwencji EPS na zmiany wielkości produktu krajowego brutto i poziomu bezrobocia po roku 2004.

Jednak możliwości jakie wynikają z europejskiej polityki spójności mogłyby być dużo lepiej wykorzystane i przynosić jeszcze większe efekty, generując znacznie szybsze i głębsze zmiany strukturalne w Polsce. Najważniejsze problemy dotyczą następujących spraw:

**1. Dominacji ilościowych parametrów oceny** w procesie wdrażania europejskiej polityki spójności. Wprowadzenie obowiązującej w przypadku wszystkich funduszy zasady  $n+2/n+3$  spowodowało silną presję na jakiegokolwiek byle skuteczne oraz zgodne z regulacjami i obowiązującymi procedurami zagospodarowanie wszystkich potencjalnie dostępnych środków Wspólnoty. Sprzyjało to wypychaniu z programów operacyjnych trudniejszych przedsięwzięć i projektów, które nie gwarantowały szybkiego zagospodarowania środków europejskich i wskutek swojej złożoności zasadniczo zwiększały poziom ryzyka. Dodatkowo Polska zdecydowała o utworzeniu

krajowej rezerwy wykonania, a dostęp do jej środków był zależny od ilości zagospodarowanych pieniędzy otrzymanych z Unii Europejskiej. Spowodowało to prymitywny wyścig, szczególnie widoczny na poziomie wojewódzkim, ukierunkowany na szybkie, a niekoniecznie efektywne, wydawanie pieniędzy. Sprzyjało to finansowaniu prostych wydatków konsumpcyjnych ograniczających zakres złożonych przedsięwzięć strukturalnych o charakterze rozwojowym. Syntetycznie można stwierdzić, że w ocenach europejskiej polityki spójności w Polsce dominują kryteria ilościowe a nie jakościowe.

**2. Bardzo dużego rozproszenia kierunków interwencji** europejskiej polityki spójności. Menu finansowania w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jest bardzo obfite, bowiem wszystkie lobby sektorowe bardzo starannie pilnują w negocjacjach, aby ich sfera została uwzględniona w regulacjach prawnych, co otwiera możliwość korzystania ze środków europejskiej polityki spójności w ramach programów operacyjnych. Następnie w procesie konsultacji projektów dokumentów strategicznych ma miejsce typowy budżetowy mechanizm polityczny, który sprawia, że wszystkie potencjalnie dopuszczalne obszary finansowania są uwzględniane w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia oraz w programach operacyjnych, niezależnie od ich znaczenia dla stymulowania procesów rozwojowych. Konsekwencją są wysokie koszty transakcyjne wynikające z rozproszenia kierunków interwencji oraz brak w wielu przypadkach masy krytycznej niezbędnej do sukcesu oddziaływania środków Wspólnoty w różnych sferach. Zarazem często alokacje darmowych funduszy europejskich psują nieźle funkcjonujący segment rynku wypierając aktywność sektora prywatnego. W sumie wiele z wymienianych w regulacjach kierunków interwencji cechuje się bardzo niską wartością dodaną z punktu widzenia polityki rozwojowej, a takie kierunki są często preferowane przez instytucje zarządzające. Wynikiem nadmiernego rozproszenia kierunków interwencji jest brak efektów wynikających z synergii polegającej na zastosowaniu różnych instrumentów.

**3. Politycznych mechanizmów degenerowania filozofii interwencji strukturalnej** Wspólnoty Europejskiej. Na poziomie Polski wyrazem takiego podejścia jest teza publicystyczna „wyciskania brukselki”, czyli sprowadzanie sensu członkostwa naszego kraju w Unii Europejskiej do transferów finansowych, które nam się po prostu należą i są traktowane jako wolne środki ukierunkowywane wąsko definiowanymi przesłankami politycznymi. Na poziomie krajowym, a szczególnie regionalnym może mieć i ma miejsce wykorzystywanie funduszy europejskich do budowania mechanizmów klientelizmu politycznego. Powoduje to między innymi preferowanie dużej ilości małych projektów, które skutecznie wypierają duże przedsięwzięcia o

charakterze strukturalnym. Obfitość funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności paradoksalnie może spowalniać niezbędne reformy budżetowe, które mogłyby służyć wygenerowaniu własnych środków finansowania polityki rozwojowej. Na poziomie regionalnym może to prowadzić do konserwowania kultury uzależnienia, gdy wszystko zależy od zasilania zewnętrznego, a koncentracja uwagi poszczególnych partnerów dotyczy przede wszystkim algorytmów podziału środków, a nie ich efektywnego zagospodarowania.

**4. Braku niezbędnej kompleksowości interwencji strukturalnej**, co wynika z segmentacji poszczególnych instrumentów. W regulacjach prawnych Unii Europejskiej na lata 2007-2013 przyjęto założenie jednofunduszowości programów operacyjnych, co oznacza, że program taki nie może być finansowany równocześnie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Co ciekawe, nie dotyczy to Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Traktowane jako substytut tak zwane krzyżowe finansowanie (czyli możliwość pokrywania do pewnego pułapu działań będących w polu interwencji jednego funduszu środkami drugiego funduszu) okazało się generalnie mało skuteczne. Oznaczało to, że *software i hardware* polityki rozwoju zostało zlokalizowane w ramach różnych programów operacyjnych. Dodatkowo od roku 2007 zdecydowano o wyprowadzeniu instrumentu dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich do Wspólnej Polityki Rolnej. Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich stał się podstawą drugiego filara Wspólnej Polityki Rolnej. Jednak zadania dotyczące obszarów wiejskich pozostały w europejskiej polityce spójności, pomimo tego że do innej polityki przesunięty został instrument dedykowany rozwojowi tych obszarów. W większości krajów członkowskich Wspólnoty Europejskiej, w tym także w Polsce, oznaczało to dekompozycję programowania rozwoju, zarówno na poziomie krajowym jak też regionalnym.

**5. Niesprawności procesu wyboru listy finansowanych w ramach europejskiej polityki spójności przedsięwzięć.** Procedury obowiązujące w Unii Europejskiej są transparentne, zorientowane na przeciwdziałanie nadużyciom i korupcji, ale zarazem są ociążałe i zbiurokratyzowane oraz bardzo szerokie co do zakresu analiz i niezbędnej dokumentacji. Często kraje członkowskie, aby uniknąć niebezpieczeństwa korupcji nakładają na wymogi wspólnotowe dodatkowe warunki i ograniczenia. Procedury zamówień publicznych w Polsce oznaczają, że podstawową przesłanką wyboru podmiotu realizującego kontrakt (projekt) jest niska cena. Oznacza to często sytuacje prowadzące do dumpingu, bowiem dostajemy w wielu przypadkach produkt bardzo niskiej jakości, dodatkowo ze znacznym opóźnieniem. Ma to szczególne znaczenie w

przypadku szkoleń, doradztwa oraz badań ewaluacyjnych, ale zdarza się także w przypadku tzw. twardych projektów infrastrukturalnych. Innym problemem jest to, że Unia Europejska przy wyborze projektów zdecydowanie preferuje konkursy, co w niektórych przypadkach bardzo utrudnia osiągnięcie całościowego i kompleksowego efektu interwencji strukturalnej Wspólnoty Europejskiej.

**6. Dualności administracyjnego modelu polityki rozwojowej w Polsce.** Pomimo wysiłków podejmowanych na rzecz integracji europejskiej polityki spójności i polityki rozwojowej w Polsce mamy do czynienia z dwoma odrębnymi systemami, a wyrazem tego typu segmentacji są dwa zestawy nie do końca spójnych dokumentów strategicznych oraz wynikających z nich instrumentów i procedur, dotyczących środków krajowych oraz funduszy Unii Europejskiej. Układ instytucjonalny polityki rozwojowej także nie jest w pełni czytelny uwzględniając kompetencje: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Gospodarki oraz Ministra Rozwoju Regionalnego. Niska kultura administracyjna utrudnia realizację misji polityki rozwojowej wskutek słabej jakości współpracy pomiędzy poszczególnymi ministerstwami. Szczególne znaczenie ma współpraca ministrów do spraw rozwoju regionalnego, ds. administracji oraz ds. finansów. Problem integracji jest rozwiązywany dzięki przejmowaniu przez Ministra Rozwoju Regionalnego kolejnych kompetencji w tej sferze, który dzięki temu staje się stopniowo ministrem właściwym do spraw kompleksowo rozumianej polityki rozwoju.

**7. Słabości procedur finansowych.** Problemy dotyczą między innymi konieczności wyprzedzającego finansowania (prefinansowania) przez beneficjentów w przypadku przedsięwzięć podejmowanych w ramach europejskiej polityki spójności. Zasadniczo ogranicza to możliwości korzystania przez słabsze ekonomicznie samorządy czy też organizacje pożytku publicznego z funduszy strukturalnych, refundowanych po zrealizowaniu przedsięwzięcia. Istotne znaczenie ma także sprawność odzyskiwania wydatkowanych środków z budżetu Unii Europejskiej na rzecz Polski, co jest syntetycznym obrazem jakości procesu certyfikacji. Trybunał Obrachunkowy w swoich corocznych raportach dokumentuje bardzo znaczący zakres nieregularności (nieprawidłowości) związanych z przedsięwzięciami realizowanymi w ramach europejskiej polityki spójności. Oznacza to niemożność odzyskania wydatków uznanych w wyniku analizy za niekwalifikowane, co staje się ciężarem dla wielu beneficjentów. Wkład własny na poziomie minimum 15%, pomimo tego że rozwiązanie takie jest generalnie bardzo atrakcyjne, jest problemem dla wielu potencjalnych beneficjentów ze względu na ich ograniczony potencjał finansowy.

**8. Słabości systemu monitoringu i ewaluacji.** System monitoringu prowadzonego w układzie rzeczowym i finansowym pozwala na sprawne wdrażanie europejskiej polityki spójności. Ewaluacja prowadzona w układzie *ex ante*, *on going* i *ex post* umożliwia rzetelną ocenę oddziaływania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Polska jest wyróżniana w Unii Europejskiej jako kraj o bardzo wysokiej jakości monitoringu i ewaluacji. Jednak nawet w naszym kraju występuje szereg problemów wynikających między innymi z: dominacji w obu tych sferach prostych wskaźników nakładów, braku wielu podstawowych informacji statystycznych w odpowiedniej dezagregacji terytorialnej oraz zestawianych dla długich szeregów czasowych, niskiej wartości dodanej wielu badań ewaluacyjnych, na podstawie których w grubych raportach formułowane są bardzo banalne i oczywiste wnioski, braku skutecznych mechanizmów przełożenia wyników ewaluacji na modyfikacje polityk, opieszałości we wprowadzaniu rozwiązań budżetu zadaniowego. W Polsce monitoring i ewaluacja są najczęściej podstawą wniosków o charakterze ogólnym, które nie są zbyt przydatne dla konstruowania nowoczesnej polityki rozwojowej.

**9. Nierównomiernego w czasie procesu zagospodarowywania środków strukturalnych Wspólnoty.** Odbywa się to w cyklu uruchamiania poszczególnych wieloletnich perspektyw budżetowych. W pierwszych latach nowego cyklu mamy do czynienia z bardzo powolnym procesem tworzenia podstaw wdrażania instrumentów europejskiej polityki spójności. Sprawności instytucjonalnej nie sprzyjają głębokie zmiany modelu europejskiej polityki spójności, jakie następują w kolejnych wieloletnich okresach programowania, co powoduje że okres uczenia się jest długi. Następnie w środkowych latach wieloletniego cyklu występuje względna obfitość środków europejskich, które są relatywnie sprawnie zagospodarowywane. Oznacza to konkurowanie szerokiej palety różnych projektów współfinansowanych ze środków europejskich o wykonawców i sprzyja generowaniu nadmiernie wysokich kosztów realizacji pakietu przedsięwzięć finansowanych ze środków europejskich. Sytuacja zmienia się zasadniczo w końcowych latach cyklu, gdy wydawane są resztówki alokacji dostępnych w ramach poszczególnych programów operacyjnych, co oznacza ograniczenia zakresu i skali finansowania przedsięwzięć rozwojowych. W Polsce zdarzyło się bardzo szczęśliwie, że w latach najgłębszego kryzysu gospodarczego w świecie wystąpiła względna obfitość środków europejskich i cykl funduszy europejskich nie nałożył się na cykl koniunkturalny.

Większość z opisanych kwestii jest podejmowana w debacie publicznej głównie z punktu widzenia ewentualnej celowości zasadniczego ograniczenia skali finansowania europejskiej polityki spójności.

## **Wnioski wynikające z propozycji budżetu i regulacji prawnych Komisji Europejskiej**

Oczekiwania wobec europejskiej polityki spójności po roku 2013 formułowane w różnych dokumentach strategicznych Wspólnoty Europejskiej są bardzo szerokie i w sumie niespójne wewnętrznie. Zakłada się, że dzięki europejskiej polityce spójności nastąpi między innymi:

- Wdrożenie Strategii Europa 2020;
- Zwiększenie konkurencyjności Unii Europejskiej w globalnym świecie;
- Zwiększenie poziomu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na poziomie państw i regionów;
- Zasadnicze poprawienie jakości interwencji publicznej we Wspólnocie Europejskiej;
- Zwiększenie poziomu makroekonomicznej stabilności Unii Europejskiej;
- Bardziej skuteczne podjęcie regionalnego wymiaru rozwoju umożliwiające wykorzystanie potencjału układu regionalnego Europy;
- Skuteczne zaadresowanie wyzwań globalnych, wynikających przede wszystkim ze zmian klimatycznych, rosnących cen energii, przebiegu procesów demograficznych.

Dyskusja na temat rozwiązań EPS po roku 2013 toczy się w Unii Europejskiej już od kilku lat, a wypowiadają się w niej instytucje Wspólnoty, w tym także Komisarze ds. Polityki Regionalnej, państwa członkowskie, władze regionalne, partnerzy społeczni i gospodarczy, środowiska profesjonalno-akademickie w tym eksperci. Dialog ten toczy się w cieniu kryzysu gospodarczego, kryzysu integracji europejskiej oraz problemów strefy euro, ale ponieważ dotyczy około 1/3 wydatków budżetowych Wspólnoty Europejskiej budzi duże zainteresowanie, a niekiedy także emocje.

29 lipca 2011 roku Komisja Europejska przedstawiła propozycję budżetu Wspólnoty Europejskiej na lata 2014-2020.<sup>296</sup> W okresie tym proponuje się utrzymanie znaczącej skali finansowania europejskiej polityki spójności, zachowując priorytet interwencji w regionach konwergencji. Warunkiem zaliczenia do tej kategorii ma pozostać produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekraczający 75% średniej Unii Europejskiej. W przypadku Funduszu Spójności

---

<sup>296</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020 Part I and II, SEC (2011)867-868 final, Brussels 29.06.2011 COM (2011)500 final.



alokowanego na poziomie państw członkowskich zakłada się, że wielkością graniczną pozostanie tak jak dotychczas dochód narodowy brutto na mieszkańca nie przekraczający 90% średniej Unii Europejskiej. Oznacza to, że w latach 2014-2020 poza Mazowszem wszystkie pozostałe województwa Polski pozostaną beneficjentami najbardziej obfitego finansowania dostępnego dla regionów konwergencji. W sumie średnioroczne alokacje per capita dla Polski w latach 2014-2020 proponowane są na poziomie około 300 euro, co oznacza około 80 mld euro w cenach stałych z 2011 roku.

Istotne dla realizacji funkcji rozwojowej europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 są następujące propozycje sformułowane w tym komunikacie:

- **Powrotu do wielofunduszowości programów operacyjnych**, co jest postulatem wielu państw członkowskich. Pozwoli to na kompleksowe finansowanie przedsięwzięć rozwojowych w ramach poszczególnych programów, jakie jest dostępne ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Co charakterystyczne brak jest jak na razie propozycji integracji z europejską polityką spójności Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, co oznaczać będzie trudność zintegrowania różnych instrumentów polityki Wspólnoty Europejskiej wobec obszarów wiejskich.
- **Utworzenia Europejskiej Rezerwy Wykonania** w skali odpowiadającej 5% środków europejskiej polityki spójności. Oznacza to, że kraje które będą skutecznie wdrażały fundusze strukturalne i Fundusz Spójności mogą liczyć na odzyskanie zablokowanych środków. Ocena stanu wdrażania jest możliwa jedynie za pomocą bardzo prostych mierników ilustrujących wielkość zagospodarowanych środków. Wynikiem tego będzie najprawdopodobniej olbrzymia presja na szybkie wydawanie krajowych alokacji i poszerzenie skali dotychczas rejestrowanych patologii.
- **Usztywnienia struktury alokacji poszczególnych funduszy**. Już w latach 2007-2013 przyjęto, że w państwach celu konwergencja Fundusz Spójności będzie stanowił 33% wartości kopert krajowych. Komisja Europejska zaproponowała aby w latach 2014-2020 usztywnienie struktury alokacji dotyczyło także Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego - w regionach kierunku interwencji konwergencja udział 42% oraz Europejskiego Funduszu Społecznego - w regionach kierunku interwencji konwergencja proponowany udział 25%, niezależnie od lokalnych uwarunkowań rozwojowych. W przypadku Polski oznacza to zasadniczy wzrost udziału środków tego ostatniego funduszu, aż o 10 punktów procentowych.

Te założenia zostały powtórzone w projektach regulacji, jakie zostały zaprezentowane przez Komisję Europejską w dniu 6 października 2011 roku.<sup>297</sup> Rozporządzenia te po negocjacjach jakie mają się zakończyć jeszcze w roku 2012 będą tworzyły ramy dla polityki rozwojowej w Polsce w latach 2014-2020. Najważniejsze propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej istotne dla polityki rozwoju w Polsce, jakie zostały zawarte w projektach rozporządzeń są następujące:

**Skala środków europejskiej polityki spójności.** Alokacje przeznaczone w latach 2014-2020 na europejską politykę spójności są nieznacznie mniejsze niż środki dostępne w latach 2007-2013. W cenach stałych z 2011 roku Jest proponowane w sumie 336 mld euro w porównaniu z 354,8 mld euro w poprzednim okresie, czyli około 5% mniej. Z drugiej strony zakłada się znaczące zwiększenie alokacji na konkurencyjność (z 77,8 mld euro do 114,9 mld euro) i infrastrukturę (z 12,9 mld euro do 40,0 mld euro). W latach 2014-2020 podstawowa część alokacji funduszy strukturalnych ma trafić do kategorii słabiej rozwiniętych regionów, czyli o poziomie PKB per capita poniżej 75% UE27. Proponuje się alokowanie w tych regionach 162,6 mld euro, co stanowi znaczący spadek z 202,3 mld euro obecnie. Drugą pozycją wydatków będzie Fundusz Spójności przysługujący krajom o poziomie DNB na mieszkańca poniżej 90% średniej UE27, dysponujący w latach 2014-2020 68,7 mld euro w porównaniu z 70,3 mld euro obecnie. Powoduje to spadek udziału najbiedniejszych państw i regionów w alokacji z około 77% obecnie do około 69% w latach 2014-2020. Jednak ze względu na zmniejszające się zróżnicowania regionalne średnioroczne alokacje funduszy strukturalnych per capita na obszary regionów konwergencji w cenach stałych z 2011 roku rosną z około 188 euro do około 195 euro, a Funduszu Spójności rosną z około 61 euro do około 79 euro. Głównym beneficjentem tych przesunięć byłyby regiony pośrednie o PKB per capita w relacji do średniej UE27 od 75% do 90%, których alokacja w porównaniu z dotychczasowymi regionami wygasającej pomocy przejściowej powinna zwiększyć się z około 26,2 mld

---

<sup>297</sup> Podstawowe rozporządzenie to: Regulation of the European Parliament and of the Council on laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No. 1083/2006, SEC(2011)1141, SEC(2011)1142, European Commission, Brussels, 6.10.2011 COM(2011)615 final oraz siedem innych rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy i instrumentów EPS.

euro do około 39,0 mld euro. Przy przeliczaniu na ceny bieżące w kolejnych latach w dalszym ciągu będzie obowiązywała formuła 2% średniorocznej inflacji.

Istotne znaczenie dla najbiedniejszych państw i regionów Wspólnoty ma określenie maksymalnego poziomu przesunięć z funduszy wspierających spójność. W latach 2007-2013 dotyczyło to czterech funduszy oraz wkładu do EFRROW z dawnego Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcji Orientacji, a w latach 2014-2020 ma to dotyczyć tylko trzech funduszy europejskiej polityki spójności. W obecnym okresie pułap ten był określany w proporcji do Dochodu Narodowego Brutto (DNB) i w przypadku Polski średniorocznie był zbliżony do 3,5% DNB, natomiast w kolejnym okresie będzie generalnie limitowany do pułapu 2,5% DNB. Pretekstem do obniżenia pułapu tych przesunięć jest problem absorpcji środków strukturalnych w wielu krajach członkowskich oraz rejestrowana w warunkach kryzysu trudność uwolnienia niezbędnych środków krajowych dla współfinansowania.

Gdyby konsekwentnie stosować dotychczasową formułę algorytmu berlińskiego udział alokacji na rzecz Polski w ramach EPS powinien zwiększyć się z około 20-21% do około 27%. Jednak wprowadzenie kategorii regionów pośrednich, w których PKB na mieszkańca wynosi 75-90% średniej UE 27, które koncentrują około 39 mld euro prowadzi do tylko niewielkiego zwiększenia udziału Polski w ogólnej kwocie alokacji na lata 2014-2020. Dodatkowo 50 mld w ramach Instrumentu Łączącego Europę ma pozostać poza kopertami krajowymi. Jednak można stwierdzić, że pomimo tego zakładane środki w cenach realnych na rzecz Polski będą w latach 2014-2020 większe niż w latach 2007-2013. Ze względu na fakt, że prognozowana średnioroczna inflacja w Polsce w tym okresie przekraczać będzie 2% średniorocznie faktyczne alokacje w kolejnych latach mierzone w cenach bieżących będą nieco mniejsze niż wynikałoby to z prostego przeliczenia hipotetycznej stopy inflacji na poziomie 2%. Wydaje się, że nie ma wielkich szans na utrzymanie dotychczas obowiązujących pułapów przesunięcia środków, co oczywiście jest niekorzystne dla Polski. Oczywiście argumenty na rzecz obniżenia tego pułapu do 2,5% są bałamutne i w przypadku Polski nieprawdziwe. Oznacza to, że bardzo pilnie należy reformować politykę fiskalną, aby uzyskać większe środki własne na wdrażanie polityki rozwojowej, także ze względu na przewidywaną sytuację po roku 2020.

- **Makroekonomiczna warunkowość.** Problemy osiągnięcia właściwej koordynacji przez kraje strefy euro polityki monetarnej i polityki fiskalnej (tzw. *policy mix*) doprowadziły do kryzysu tej strefy. Dlatego pojawiła się propozycja, aby państwa strefy euro nie przestrzegające dyscypliny budżetowej były karane automatycznym odbieraniem części alokacji europejskiej polityki spójności. W projekcie regulacji

dotyczących EPS zaproponowano rozszerzenie tych rozwiązań na wszystkie kraje członkowskie Wspólnoty, pomimo tego że Polska i inne kraje posiadające lokalne waluty mają niewielki wpływ na stabilność strefy euro. Oznacza to, że kraje których deficyt budżetowy będzie przekraczał 3% produktu krajowego brutto oraz które nie będą skutecznie realizowały odpowiednich programów naprawczych będą traciły część przyznanych wcześniej funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Oczywiście rozwiązanie takie jest krytykowane jako niesprawiedliwe, bowiem oznacza, że za winy i zaniechania ministra finansów będą karane regiony oraz najważniejsi beneficjenci EPS, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego. Nie ma wątpliwości, że równoważenie budżetu jest bezwzględnym priorytetem Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, jednak zaproponowane przez Komisję Europejską instrumenty są zupełnie nieadekwatne do skutecznego podjęcia tego problemu. Równocześnie Komisja Europejska postuluje wprowadzenie ułatwień dla krajów strefy euro realizujących programy naprawcze, które pozwolą na pełne wykorzystanie środków europejskiej polityki spójności, co jest niewątpliwie sprzeczne z warunkowością makroekonomiczną i może prowadzić do podwójnych standardów EPS. Oczywiście tak zwana warunkowość wewnętrzna, związana z wdrażaniem europejskiej polityki spójności faktycznie już funkcjonuje w latach 2007-2013 i nie budzi najmniejszych wątpliwości, bowiem kraj będący beneficjentem tej polityki musi posiadać strukturę instytucjonalną gwarantującą ich sprawne i zgodne z obowiązującymi procedurami zagospodarowanie. W wyniku wprowadzenia makroekonomicznej warunkowości Polska jako największy beneficjent EPS w latach 2014-2020 potencjalnie jest narażona na najsilniejsze sankcje, sięgające w skali każdego roku ponad miliard euro. Oznacza to wielkie wyzwanie, jakim jest uprzedzające (jeszcze przed rokiem 2014) uporządkowanie polityki fiskalnej w naszym kraju.

- **Koncentracja tematyczna.** Jednym z problemów europejskiej polityki spójności, występującym już od czasu reformy Delorsa, było bardzo długie menu kierunków interwencji wymieniane w rozporządzeniach, obejmujące także działania o bardzo ograniczonym prorozwojowym oddziaływaniu. Państwa członkowskie w negocjacjach z Komisją Europejską dotyczących pakietu prawnego walczyły na ogół skutecznie o maksymalne rozszerzenie tej listy. Następnie w krajach korzystających z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności wszystkie układy sektorowe wymienione w rozporządzeniach jako potencjalni beneficjenci żądały uwzględnienia ich potrzeb w alokacjach przewidywanych w ramach programów operacyjnych. Prowadziło to do rozproszenia środków funduszy na wiele bardzo

drobnych kierunków i brak efektów wielu działań ze względu na niedostateczną intensywność interwencji. Dlatego koncentracja tematyczna była postulatem formułowanym bardzo często w trakcie dyskusji nad rozwiązaniami na lata 2014-2020. Zarazem jednak wskazywano słusznie, że EPS musi uwzględniać bardzo zróżnicowane uwarunkowania poszczególnych państw i regionów europejskich wynikające między innymi z: różnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, zróżnicowanych struktur społeczno-gospodarczych i terytorialnych, specyfiki potencjałów i barier rozwojowych, dotychczasowych trajektorii rozwojowych. Dlatego Komisja Europejska zaproponowała listę tematycznych celów uwzględniającą 11 obszarów interwencji: (1) wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji, (2) wzmacnianie dostępu do (i) wykorzystania oraz jakości informacyjnych i komunikacyjnych technologii, (3) wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnictwa (EFRROW) oraz rybołówstwa i sektora akwakultury (Europejski Fundusz Morski i Rybołówstwa), (4) wspieranie przesunięcia w kierunku niskowęglowej gospodarki we wszystkich sektorach gospodarki, (5) promowanie adaptacji do zmian klimatycznych, zabezpieczania przed i zarządzania ryzykiem, (6) ochranianie środowiska i promowanie efektywności zasobów, (7) promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie wąskich gardeł w podstawowej infrastrukturze sieciowej, (8) promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej, (9) promowanie integracji społecznej i zwalczania bezrobocia, (10) inwestowanie w edukację, umiejętności oraz uczenie się przez całe życie, a także (11) wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej. Wszystkie te tematyczne obszary interwencji mają oczywiście głęboki sens, co będzie prowadziło do uzasadnionej merytorycznymi przesłankami koncentracji środków Wspólnoty w tych jedenastu obszarach kierunku interwencji konwergencji, chociaż są one dopasowane do specyfiki starych państw członkowskich Wspólnoty. Dlatego problemem Polski będzie ukształtowanie właściwej proporcji wydatków na te obszary tematyczne oraz przede wszystkim uzyskanie prorozwojowej struktury wydatków w ich ramach. Taka ilość priorytetowych obszarów tematycznych może niestety prowadzić także do niedostatecznej masy krytycznej interwencji w poszczególnych obszarach tematycznych.

- **Programowanie strategiczne.** Komisja Europejska zaproponowała zasadniczą modyfikację dotychczasowego modelu programowania. Na lata 2014-2020 mają być przygotowywane: Wspólne Podstawy Strategiczne (*Common Strategic Framework*) –

w trzy miesiące po akceptacji regulacji, a następnie Kontrakty Partnerskie (*Partnership Contracts*) pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi a Komisją Europejską. Kolejnym elementem będą programy operacyjne o różnym charakterze: regionalnym, sektorowym, współpracy transgranicznej, pomocy technicznej ewentualnie makroregionalnym, których projekty powinny zostać przekazane Komisji Europejskiej w ciągu kolejnych trzech miesięcy. Zasadnicze zmiany modelu programowania nie są do końca zrozumiałe, bowiem generuje to koszty wprowadzenia nowego systemu, podczas gdy ten obowiązujący w latach 2007-2013 wydawał się całkiem rozsądny, na co wskazywało w konsultacjach szereg państw członkowskich. Wprowadzenie nowego negocjacyjnego instrumentu oznacza, że niezbędne będzie rozwinięcie niezbędnego potencjału nie tylko na poziomie przygotowania odpowiednich programów operacyjnych, ale także w sferze negocjowania nowych kontraktów. Istotną sprawą będzie sekwencja czasowa tych dokumentów, a wszystko wskazuje na to, że negocjacje nad Kontraktami Partnerskimi będą toczyły się równoległe z pracami nad programami operacyjnymi. Bardzo istotną zmianą jest brak dokumentu programowego na poziomie krajowym typu Narodowego Planu Rozwoju czy też Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Oznacza to, że w kraju takim jak Polska niezbędne będzie przygotowanie ramowego dokumentu krajowego, a taką rolę mogłaby prawdopodobnie pełnić po pewnych dostosowaniach Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020. W innym przypadku będziemy mieli utrwalaną dualność modelu średniookresowego programowania strategicznego w Polsce. Przed rokiem 2014 trzeba będzie zasadniczo zmodyfikować ustawę dotyczącą polityki rozwoju, tak aby propozycje nowego sposobu programowania europejskiej polityki spójności zostały wpisane w strategiczne programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Istotne znaczenie dla naszego kraju jako największego beneficjenta EPS ma stymulowanie sprawnego zakończenia negocjacji nad pakietem prawnym do końca 2012 roku, tak aby zdążyć przed rokiem 2014 z przygotowaniem niezbędnych dokumentów programowych, w innym przypadku odbędzie się to pod olbrzymią presją czasową.

- **Kompleksowość interwencji strukturalnej.** Zmiany proponowane w rozwiązaniach EPS projektowanych na lata 2014-2020 mają różnokierunkowy charakter. W latach 2007-2013 Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Rybacki zostały przesunięte z Europejskiej Polityki Spójności do odpowiednich polityk sektorowych. EFRROW określono jako podstawę filara drugiego Wspólnej Polityki Rolnej. W przypadku EFRROW bardzo szybko nastąpiło wydzielenie tej problematyki i tego funduszu w

polityce rozwojowej wielu krajów członkowskich, w tym także Polski, co spowodowało pewien dualizm polityki rozwojowej w naszym kraju, składającej się obecnie z dwóch segmentów: ogólnej polityki rozwojowej i polityki rozwojowej obszarów wiejskich. Europejski Fundusz Rybacki stał się po tym przesunięciu klasycznym instrumentem sektorowym. Założone mechanizmy koordynacji pomiędzy tymi funduszami a trzema funduszami EPS okazały się jednak zupełnie nieskuteczne. Dlatego zaproponowano, aby w latach 2014-2020 dwa kluczowe dokumenty nowego modelu programowania: Wspólne Ramy Strategiczne (*Common Strategic Framework*) i Partnerskie Kontrakty (*Partnership Contracts*) dotyczyły pięciu funduszy: trzech europejskiej polityki spójności i dwu wcześniej wymienionych. Dodatkowo zaproponowano zmianę nazwy Europejskiego Funduszu Rybackiego na Europejski Fundusz Morski i Rybołówstwa (*European Maritime and Fisheries Fund*), co oznacza intencję nadania temu instrumentowi bardziej strukturalnego niż dotąd charakteru.

Niestety zaproponowano równocześnie wprowadzenie nowego rozwiązania – Instrumentu Łączącego Europę (*European Connectivity Instrument*). Bardzo trudno jest już teraz powiedzieć, jak będą wyglądały szczegółowe rozwiązania, jednak już wiadomo że instrument ten będzie:

- A. Wdrażany poza europejską polityką spójności;
- B. Zarządzany bezpośrednio na poziomie europejskim;
- C. Zorientowany na trzy kierunki interwencji: trans-europejskie sieci transportowe, europejskie sieci energetyczne oraz sieci społeczeństwa informacyjnego;
- D. Dysponujący alokacją sięgającą 50 mld euro, w tym przejmujący 10 mld euro z Funduszu Spójności.

Intencją powołania tego instrumentu jest lepsze zaadresowanie kwestii infrastruktury transgranicznej, przede wszystkim w starych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Jednak propozycja powołania nowej instytucji dla zarządzania Instrumentem Łączącym Europę spowoduje rozbitcie jednolitej jak dotąd polityki Unii Europejskiej w sferze infrastruktury technicznej oraz przesunięcie alokacji na rzecz państw i regionów starej Unii Europejskiej (UE12), w tym przede wszystkim położonych centralnie w ramach Europy.

Reasumując niewątpliwie bliższe powiązanie EFRROW i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa z funduszami europejskiej polityki spójności jest krokiem w bardzo dobrym kierunku. Jednak operacyjnie będzie to bardzo trudne zadanie, bowiem w latach 2007-2013 nastąpiło daleko idące rozwarstwienie szczegółowych rozwiązań dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a tych dwu instrumentów

w zakresie: programowania, zarządzania, monitoringu, ewaluacji, finansowania, wyboru projektów itd. Dlatego znaczący wysiłek musi zostać poświęcony „reintegracji” tych funduszy. Zarazem nie jest proponowane jakiegokolwiek powiązanie z europejską polityką spójności w krajach członkowskich, w tym także w Polsce, Instrumentu Łączącego Europę. Równocześnie zostaje zachowane krytykowane dość powszechnie rozwiązanie pozostawiania poza polem interwencji EPS Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa z krajami Europy Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego.

**Usztywnienia struktury alokacji.** Poza wspomnianym już sztywnym określeniem udziałów tych trzech funduszy w EPS zaproponowano kolejne ograniczenia. W przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego stwierdzono, że przynajmniej 50% krajowej alokacji powinno zostać przeznaczony na wymienione wcześniej tematyczne cele 1, 3 i 4 oraz nie mniej niż 6% krajowej alokacji na rzecz tematycznego celu 4 (wspieranie przesunięcia w kierunku niskowęglowej gospodarki we wszystkich sektorach). Kolejnym ograniczeniem swobody państw członkowskich w wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jest określenie na 5% minimalnego pułapu alokacji tego funduszu na rzecz Zintegrowanych Strategii Rozwojowych (*Integrated Development Strategies*) na rzecz polityki miejskiej. Wreszcie 0,2% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego ma zostać przeznaczony na rzecz innowacyjnych akcji podejmowanych z inicjatywy Komisji Europejskiej w obszarze trwałego rozwoju miejskiego.

W przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego określono, że w każdym kraju członkowskim minimum 20% zasobów tego funduszu zostanie alokowane na cel tematyczny „promowanie integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa”. W regionach o niskim poziomie rozwoju minimum 60% alokacji powinno zostać skoncentrowane na czterech priorytetach inwestycyjnych: (1) promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej, (2) inwestowanie w edukację, umiejętności i edukację przez całe życie, (3) promowanie integracji społecznej i zwalczanie bezrobocia oraz (4) zwiększenie potencjału instytucjonalnego oraz sprawnej administracji publicznej. W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego przewiduje się dodatkowe ograniczenia swobody alokacji w postaci zablokowania 2,5 mld euro na zakup żywności dla ubogich mieszkańców Europy, co zostanie rozpisane na poszczególne kraje członkowskie.

Oczywiście każdy z tych minimalnych pułapów alokacji można racjonalnie uzasadnić. Jednak każde ograniczenie swobody państwa członkowskiego odnośnie kształtowania struktury finansowej obniża efektywność interwencji strukturalnej Wspólnoty Europejskiej, bowiem przyjmuje się zadaną z góry strukturę interwencji w



układzie twardych i miękkich instrumentów, która często nie pasuje do konkretnego krajowego i regionalnego kontekstu rozwojowego. Wydaje się, że w warunkach Polski najbardziej szkodliwe dla efektywności EPS jest ustalenie takiego podziału środków w ramach dwóch funduszy strukturalnych. Spowoduje to względną obfitość środków Europejskiego Funduszu Społecznego i względny deficyt środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, co wynika z propozycji przesunięcia w latach 2014-2020 w porównaniu z okresem 2007-2014 około 10% całej alokacji pomiędzy tymi funduszami. Reasumując, istnieje szansa na poprawę kompleksowości interwencji Wspólnoty Europejskiej w procesy rozwojowe w krajach członkowskich dzięki zintegrowanemu programowaniu pięciu funduszy, ale zarazem pojawiają się nowe niespójności.

**Uproszczenie mechanizmów wdrażania EPS.** Bardzo głębokie zmiany jakie następują w kolejnych wieloletnich okresach programowania oznaczają, że proces uczenia się partnerów, uczestników i beneficjentów jest co siedem lat rozpoczynany na bardzo niskim poziomie, żeby nie powiedzieć od początku. Wydaje się, że tak fundamentalne zmiany jakie proponowane są w europejskiej polityce spójności po roku 2013 oznaczały będą zwiększenie poziomu komplikacji zamiast postulowanego uproszczenia, co dotyczy przede wszystkim zakresu obciążeń administracyjnych instytucji uczestniczących w procesie zarządzania. Najlepszą ilustracją jest porównanie rozporządzeń na lata 2007-2013 z projektem na lata 2014-2020. Obowiązujące rozporządzenie ogólne liczy 64 strony, proponowane 186 stron; cały pakiet legislacyjny europejskiej polityki spójności zamyka się obecnie na około 110 stronach, proponowane na kolejny okres liczy około 320 stron. Wszystko to odbywa się w warunkach nieco mniejszego w latach 2014-2020 niż w latach 2007-2013 budżetu. Żeby była pełna porównywalność należałoby uwzględnić także Instrument Łączący Europę, a także różne uzupełniające instrukcje planistyczne. Na podstawie analizy projektów rozporządzeń można stwierdzić, że w warunkach ograniczenia wielkości środków EPS mamy do czynienia z systematycznym komplikowaniem tej polityki. W Polsce będącej największym beneficjentem EPS będzie to prowadziło do zdecydowanej dominacji przesłanek proceduralnych w relacji do przesłanek merytorycznych.

\* \* \*

Jak widać część proponowanych zmian w europejskiej polityce spójności jest korzystna dla kształtowania nowoczesnej polityki rozwojowej Polsce po roku 2013, jednak większość proponowanych na lata 2014-2020 zmian będzie utrudniała

wykorzystanie możliwości jakie niosą ze sobą fundusze Unii Europejskiej w Polsce. Rozwiązania te nie gwarantują także eliminacji różnorodnych słabości interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w Polsce przedstawionych w tym opracowaniu. Oznacza to, że władze publiczne oraz najważniejsi partnerzy społeczni i gospodarczy muszą być liderami reformy polityki rozwojowej Polsce, bowiem z tytułu korzystania ze środków i rozwiązań europejskiej polityki spójności nie nastąpią automatycznie pozytywne zmiany w nadchodzących latach obecnej dekady.

### **Bibliografia**

- Bachtler J., *Budget and Cohesion Policy for Europe 2020: Let the Negotiations Begin*, Ministry of Regional Development, Warsaw 12 April 2012.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Conclusions: the future of Cohesion Policy COM(2010)642 final, Brussels 9.11.2010.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020 Part I and II, SEC (2011)867-868 final, Brussels 29.06.2011 COM (2011)500 final.
- Działać teraz, patrząc w przyszłość po roku 2010*, Komitet Regionów, Bruksela 2010.
- (The) EU Budget Review SEC(2010)7000 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, European Commission, Brussels 19.10.2010 COM(2010)700 final oraz The EU Budget Review Commission Staff working document. Technical annexes, Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, Brussels 19.10.2010 SEC(2010)7000 final
- Europe 2000. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, European Commission, Communication from the Commission to the European Council, Brussels, 3.03.2010 KOM(2010)2020 final. Wyd. w jęz. polskim: Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego

- włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji, Komisja Europejska, Bruksela, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.03.2010.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012.
- Hubner D., *Reflection Paper on future Cohesion Policy*, Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Marianske Lazne, 22-24 April 2009.
- Investing in Europe's Future. A regional development strategy for 2020. Fifth report on economic, social and territorial cohesion, European Union, Brussels November 2010.
- Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013r., Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Dokumenty Problemowe, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa październik 2009.
- Regulation of the European Parliament and of the Council on laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No.1083/2006, SEC(2011)1141, SEC(2011)1142, European Commission, Brussels, 6.10.2011 COM(2011)615 final.
- Samecki P., *Orientation Paper on Future Cohesion Policy*, Brussels DG REGIO, December 2009.
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności po 2013 r. przyjęte 18 sierpnia 2010r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2010.
- Szlachta J., Zaleski J., *Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 3.
- Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10.
- Szlachta J., Zaleski J., *Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 4.
- Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008, Dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 6 sierpnia 2005r. (Dz. U. L. 205 z 6.08.2005), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa marzec 2007.