

Jacek Szlachta

6. Polityka rozwojowa w kontekście polityki spójności - przypadek Polski w latach 2014-2020

Streszczenie

Celem tego opracowania było zilustrowanie znaczenia dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski europejskiej polityki spójności oraz ocenienie kierunków jej ewolucji, w kontekście stymulowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. Opracowanie to składa się z czterech części zatytułowanych: (1) Skala finansowa interwencji strukturalnej Unii Europejskiej; (2) Dotychczasowe ukierunkowanie interwencji strukturalnej Unii Europejskiej; (3) Rozwiązania europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020 oraz (4) Wnioski odnośnie ewolucji przyszłej polityki spójności Unii Europejskiej po roku 2020. Opisano konsekwencje nowej generacji polityki rozwojowej Unii Europejskiej dla jej państw członkowskich i regionów, związanej ze strategią Europa 2020. Tekst bazuje na doświadczeniach Polski po akcesji do Unii Europejskiej w roku 2004.

Słowa kluczowe: europejska polityka spójności, polityka rozwojowa, europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, rozwój społeczno-gospodarczy, strategia Europa 2020

Development policy in the context of cohesion policy – Poland case study in 2014-2020

Abstract

Objective of this paper was to explore importance of European cohesion policy for socio-economic development of Poland and evolution of that policy in the context of stimulating socio-economic development processes. There are four parts of that study entitled: (1) financial scope of structural intervention of European Union; (2) previous orientation of European Union structural intervention; (3) European cohesion policy architecture for 2014-2020, and (4) future evolution of European cohesion policy after 2020. In presented study there is an extensive description of new generation of development policy in European Union and its consequences for member states and

regions, related to the Europe 2020 strategy. Text is based on Polish experiences after EU accession in 2004.

Keywords: European cohesion policy, development policy, European Structural and Investment Funds, socio-economic development, Europe 2020 strategy

Wprowadzenie

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej, czyli od maja 2004 roku, kraj nasz korzysta ze środków europejskiej polityki spójności oraz z innych instrumentów wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego przez Unię Europejską. Od czasu reformy Delorsa z 1988 roku Unia Europejska przygotowuje wieloletnią perspektywę finansową oraz programuje swoje polityki w wieloletnim horyzoncie czasowym. Trzy ostatnie takie okresy są siedmioletnie i dotyczą lat: 2000-2006, 2007-2013 oraz 2014-2020. Oznacza to, że możemy mówić już w trybie dokonanym o efektach działań środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSD) w starych krajach członkowskich z lat 2000-2006 i 2007-2013, a w nowych krajach członkowskich, w tym w Polsce, z lat 2004-2006 i 2007-2013.

1. Skala finansowa interwencji strukturalnej UE

Istotne znaczenie dla oceny skutków interwencji mają dwie kategorie finansowe europejskiej polityki spójności, jakimi są: zobowiązania i płatności. Zobowiązania oznaczają, że w danym roku wieloletniej perspektywy finansowej Unia Europejska zobowiązuje się przekazać na rzecz państwa beneficjenta środki w określonej wielkości. Natomiast płatności są realizowane zgodnie z formułą n plus, a w tych trzech okresach stosowano formułę albo $n+2$ albo $n+3$. Wprowadzenie tej formuły służyło przede wszystkim przyspieszeniu tempa zagospodarowywania środków strukturalnych Unii Europejskiej w krajach członkowskich. Mogą także mieć miejsce korekty finansowe, czyli zmniejszenie alokacji dla kraju beneficjenta w trakcie wdrażania programów, wynikające z nieprawidłowości w zagospodarowywaniu środków EFSD¹⁷⁶. Natomiast kraje osiągające wysoką dynamikę produktu krajowego brutto (PKB), takie jak Polska, mogą liczyć w końcowych latach danego okresu programowania na pozytywną korektę finansową.

¹⁷⁶ Jest to główna płaszczyzna aktywności Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, który stoi na straży budżetu Unii Europejskiej i przygotowuje co roku w listopadzie kolejny raport ogólny. Patrz: Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2014, Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu C398; Dziennik Urzędowy UE 12.11.2014.

Efekty interwencji Unii Europejskiej w ramach europejskiej polityki spójności zależą od skali transferów finansowych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz od ich efektywności. W latach 2014-2020 wsparcie jest udzielane w ramach dwu funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego) oraz Funduszu Spójności, zaliczanych do polityki spójności, a także Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. EFSI są w znaczącej skali źródłem bezzwrotnych dotacji (grantów), uzupełnianych środkami własnymi kraju beneficjenta. EFSI są zarządzane na poziomie krajowym lub regionalnym, a niewielka ich część bezpośrednio na poziomie europejskim.

Skala wsparcia w ramach europejskiej polityki spójności zależy od wielkości dochodu narodowego na mieszkańca według parytetu siły nabywczej, zestawionego na poziomie obszarów typu NUTS 2¹⁷⁷. Najbardziej szczodre finansowanie Unii Europejskiej dotyczy obszarów najbiedniejszych, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 75% średniej Unii Europejskiej. Ze względu na ograniczony potencjał absorpcyjny krajów beneficjentów, dotyczący zdolności administracyjnych i wygenerowania niezbędnego współfinansowania określono *capping*, czyli średnioroczny pułap transferów finansowych uruchamianych w ramach europejskiej polityki spójności. Był on systematycznie obniżany w ostatnich latach, w latach 2000-2006 teoretycznie wynosił maksymalnie 4% Dochodu Narodowego Brutto (DNB) kraju beneficjenta, uwzględniając pięć funduszy (cztery ówczesne fundusze strukturalne i Fundusz Spójności). W latach 2007-2013 pułap ten zróżnicowano w zależności od poziomu DNB kraju beneficjenta, co w przypadku Polski dla dwu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oznaczało ekwiwalent 3,2-3,3% DNB. W latach 2014-2020 nie może on stanowić więcej niż 2,35% DNB kraju beneficjenta, (uwzględniając dwa fundusze strukturalne i Fundusz Spójności), z wyjątkiem Litwy, Łotwy i Węgier, dla których ustanowiono pułap wynoszący 2,50% ich DNB.

¹⁷⁷ NUTS (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), czyli Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych. Jest to uniwersalna regionalizacja Unii Europejskiej, w ramach której istnieją trzy poziomy: NUTS 1 (makroregiony), NUTS 2 (regiony) oraz NUTS 3 (podregiony). Na poziomach tych od 1 stycznia 2015 roku w UE 28 występuje odpowiednio: 98, 276, 1347 jednostek terytorialnych. W Polsce zidentyfikowano 6 makroregionów, NUTS 2 to 16 województw, a NUTS 3 grupy powiatów, obecnie (od 1 stycznia 2015 roku) istnieje 72 takich jednostek terytorialnych. Podstawowe znaczenie dla interwencji europejskiej polityki spójności mają obszary typu NUTS 2, a uzupełniające obszary typu NUTS 3.

W latach 2000-2003 w ramach trzech programów przedakcesyjnych: Phare, ISPA i SAPARD Polska otrzymywała średniorocznie około 1,1 mld euro w cenach bieżących. Polska ze względu na swój znaczący potencjał demograficzny i relatywnie niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego stała się po akcesji stopniowo największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W latach 2004-2006 w ramach czterech ówczesnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności było to około 4,3 mld euro średniorocznie w cenach bieżących. W latach 2007-2013 wsparcie z dwu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności osiągnęło około 9,6 mld euro średniorocznie w cenach bieżących. W latach 2014-2020 zakłada się uruchamianie w ramach tych samych trzech funduszy około 11,8 mld euro średniorocznie w cenach bieżących. Wsparcie w kolejnych latach wieloletniego okresu programowania było automatycznie rewaloryzowane wskaźnikiem dwu procentowej hipotetycznej inflacji. Oznacza to, że po akcesji wsparcie z Unii Europejskiej dla Polski systematycznie rosło, a także że jesteśmy jednym z trzech państw członkowskich (obok Rumunii i Słowacji), których alokacje w latach 2014-2020 są większe niż w latach 2007-2013. Stało się to możliwe dzięki wysokiej dynamice dochodu narodowego w Polsce w ostatniej dekadzie. Alokacja w ramach europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 w Polsce w cenach stałych z 2011 roku wynosi około 72,8 mld euro. W krajach będących kolejnymi największymi beneficjentami tej polityki, także w cenach stałych z 2011 roku, jest to odpowiednio: Włochy około 29,3 mld euro, Hiszpania około 25,1 mld euro, Rumunia około 21,8 mld euro, Czechy około 20,6 mld euro, Węgry około 20,5 mld euro, Portugalia około 19,6 mld euro oraz Niemcy około 17,2 mld euro.

Po roku 2008, wskutek głębokiego kryzysu gospodarczego w Unii Europejskiej, zwiększyło się znaczenie finansowania dostępnego w ramach EFSI. W Polsce w latach 2010-2012 ze środków europejskiej polityki spójności (fundusze strukturalne i Fundusz Spójności plus współfinansowanie krajowe) finansowane było nieco ponad 50% inwestycji publicznych, co jest poziomem niepokojącym ze względu na uzależnienie polityki rozwojowej od źródeł zewnętrznych. Na tle innych państw członkowskich jest to pozycja ósma, a wyprzedzają nas: Słowacja (ponad 90%), Węgry (około 90%), Bułgaria (około 80%), Litwa (około 80%), Estonia (około 70%), Malta (około 60%), Łotwa (około 60%), a zbliżoną pozycję ma Portugalia (nieco ponad 50%)¹⁷⁸.

Warto zwrócić uwagę na fakt planowanej olbrzymiej rozpiętości pomiędzy zobowiązania i płatnościami w ramach wieloletniej perspektywy finansowej Unii

¹⁷⁸ 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, lipiec 2014.

Europejskiej na lata 2014-2020, które wynoszą odpowiednio 960 mld euro i 908 mld euro. Ponieważ żaden z corocznych budżetów Unii Europejskiej nie może być deficytowy, oznaczać to będzie bardzo silną presję ze strony Komisji Europejskiej na korekty finansowe, które będą stosowane przy każdej nadarzającej się okazji. Polska jako największy beneficjent będzie krajem szczególnie zagrożonym takimi działaniami.

2. Dotychczasowe ukierunkowanie interwencji strukturalnej z funduszy Unii Europejskiej

Po wprowadzeniu reformy Delorsa w roku 1988 europejska polityka spójności, wyposażona w niezbędne zasoby finansowe, została ukierunkowana na kraje i regiony najsłabsze, przede wszystkim te o PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej poniżej 75% średniej UE. Jej misją, zgodnie z zapisami traktatowymi, stało się działanie na rzecz spójności gospodarczej i społecznej. Polityka ta miała istotne znaczenie dla zasadniczej poprawy jakości polityk publicznych w Unii Europejskiej, przede wszystkim na poziomie regionalnym i krajowym, dzięki wprowadzeniu szeregu nowoczesnych praktyk i procedur, dotyczących między innymi: programowania, monitoringu, ewaluacji, finansowania, wyboru projektów. Interwencja ta miała istotne znaczenie cywilizacyjne, przy jej ukierunkowaniu na wyeliminowanie podstawowych deficytów i barier rozwojowych, także tych o charakterze społecznym.

Kluczowe znaczenie polityki spójności w Unii Europejskiej zwiększyło się w roku 2004 w związku z akcesją dziesięciu nowych państw, w tym także Polski, charakteryzujących się bardzo niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego i wymagających podjęcia klasycznej interwencji strukturalnej zorientowanej na spójność. W roku 2007 dwa kolejne szczególnie biedne kraje (Bułgaria i Rumunia) przystąpiły do Unii Europejskiej, co zwiększyło skalę i zakres tego wyzwania. Znacznie mniejszym wyzwaniem dla europejskiej polityki spójności stała się integracja od 1 lipca 2013 roku Chorwacji, ze względu na jej wielkość i już osiągnięty poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.

Wieloletnie negocjacje nad nowymi ramami ustrojowymi funkcjonowania Unii Europejskiej, prowadzone po odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego, doprowadziły do wejścia w życie od 1 grudnia 2009 roku Traktatu Lizbońskiego. Znalazł się w nim w artykule 3, dotyczącym celów Unii, następujący zapis: „(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami

członkowskimi”¹⁷⁹. Wprowadzenie traktatowego wymiaru terytorialnego sprzyja między innymi lepszemu adresowaniu problemów: rozwoju obszarów peryferyjnych, tworzenia sieci powiązań, poprawy dostępności terytorialnej, a także kwantyfikacji znaczenia terytorialnego oddziaływania, dzięki wprowadzeniu nowego instrumentu - *territorial impact assessment*. Nowy traktat oznacza między innymi dowartościowanie instrumentów polityki miejskiej oraz wspierania rozwoju lokalnego.

W różnych raportach wskazywano na pozytywne oddziaływanie europejskiej polityki spójności w Polsce, między innymi w zakresie: (1) zainicjowania pierwszej generacji nowoczesnej i kompleksowej polityki rozwojowej w naszym kraju, prowadzonej w oparciu o wieloletnie dokumenty programowe; (2) osiągnięcia zasadniczej poprawy jakości administracji publicznej, nie tylko związanej bezpośrednio z europejską polityką spójności, także dzięki stymulowaniu wdrażania nowoczesnych praktyk zarządzania publicznego; (3) wykreowania potencjału niezbędnego do prowadzenia polityki rozwojowej na poziomie krajowym, ale także na poziomie regionalnym, co pozwoliło na znaczącą decentralizację tej polityki; (4) lepszego wykorzystania endogenicznych potencjałów rozwojowych Polski i po-szczególnych regionów oraz usunięcia szeregu barier rozwojowych, dotyczących między innymi: infrastruktury, kapitału ludzkiego i sektora przedsiębiorstw, w tym mikro, małych i średnich przedsiębiorstw; (5) ograniczenia braków w zakresie czynników podażowych sfery wytwórczej, w tym dotyczących przede wszystkim infrastruktury, siły roboczej, otoczenia biznesu; (6) pobudzania stanu koniunktury gospodarczej od strony popytowej, co miało szczególne znaczenie od roku 2009 i przyczyniło się do utrzymania polskiej gospodarki na ścieżce wzrostu, w warunkach globalnego kryzysu gospodarczego; (7) wprowadzenia monitoringu, ewaluacji, audytu, certyfikacji itd. jako powszechnie stosowanych rozwiązań i praktyk; a także (8) budowania kapitału społecznego poprzez stymulowanie partycypacji partnerów w różnych fazach wdrażania EFSI oraz bezpośrednio finansowanie projektów tego sektora.¹⁸⁰

Według przytoczonego już raportu Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju: „Często niedoceniane jest olbrzymie znaczenie cywilizacyjne europejskiej polityki spójności,

¹⁷⁹ 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.

¹⁸⁰ Między innymi: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, Warszawa, kwiecień 2014 oraz 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.

która umożliwia myślenie i działanie w kategoriach rozwojowych w małych i średnich przedsiębiorstwach, samorządach lokalnych, organizacjach pozarządowych, instytucjach otoczenia biznesu itd. oraz stosowanie uspołecznionych procedur planistycznych, które uwzględniają różnych partnerów społecznych i gospodarczych. Jest to jedyna polityka europejska która schodzi na poziom lokalny, dlatego na olbrzymi wymiar demonstracyjny. Jej sukces wymaga współdziałania poziomu europejskiego, krajowego, regionalnego i lokalnego, co sprawia, że polityka spójności stała się najsilniejszym stymulatorem wieloszczeblowego zarządzania publicznego”.

Równolegle narastała jednak fundamentalna krytyka europejskiej polityki spójności, formułowana między innymi ze względu na: popytowe, a nie podażowe ukierunkowanie szeregu wydatków, niską efektywność podejmowanej interwencji, brak trwałości jej rezultatów oraz skalę różnych nieprawidłowości, znacznie większą niż w przypadku innych polityk unijnych. Krytyka taka była podejmowana z różnych pozycji, co ilustrują między innymi: Sapir z zespołem, Financial Times oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy.¹⁸¹ Jedną z najdalej idących rekomendacji było wyeliminowanie tej polityki Unii Europejskiej, a przynajmniej jej zasadnicza sanacja.

Analizy konkurencyjności gospodarczej Unii Europejskiej, dokonywane w ostatnich dwu dekadach na tle USA, Japonii oraz szybko rozwijających się dużych krajów takich jak: Chiny, Indie czy Brazylia, prowadziły do pesymistycznych wniosków w związku z rejestrowaniem systematycznej erozji pozycji konkurencyjnej zarówno całej UE, jak też jej państw i regionów członkowskich. W wyniku konceptualizacji tego wyzwania pojawiły się kolejne dokumenty: Strategia Lizbońska w roku 2000 (uzupełniona w roku 2001 na Szczycie w Goeteborgu), Odnowiona Strategia Lizbońska w roku 2005 oraz Strategia Europa 2020 w roku 2010. Pierwsze dwa dokumenty, prawidłowo identyfikując wyzwania przed jakimi stoi Unia Europejska, okazały się kompletnie nieskuteczne, proponując otwartą metodę koordynacji i bazując głównie na dobrej woli państw członkowskich. Brak ich bezpośredniego przełożenia na europejską politykę

¹⁸¹ Patrz: Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wallace H., *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group to the President of the European Commission, Brussels 2003; “Financial Times”, Grand vision loses focus in opaque system, 2010 A, November 30, s. 8-9; “Financial Times”, Questions surround relocations. Multinationals reap the rewards, 2010B, December 2, s. 8-9; “Financial Times”, Cohesion for a reason, 2010C December 3, s. 9. Europejski Trybunał Obrachunkowy, stojący na straży budżetu, co roku w listopadzie publikuje sprawozdanie na temat wykonania budżetu, a obok tego prezentuje szereg raportów specjalnych, w tym poświęconych nieprawidłowości zarejestrowanych w ramach europejskiej polityki spójności. Patrz raport: Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2014, Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu C398; Dziennik Urzędowy UE, 12.11.2014.

spójności nie spowodował szczególnych zmian w jej kształcie, pomimo werbalnych deklaracji odnośnie potrzeby zmian.

W pierwszej dekadzie XXI wieku pojawiły się nowe inspiracje odnośnie kształtowania polityki gospodarczej, a także polityki regionalnej, wynikające z koncepcji teoretycznych, ale przede wszystkim z dorobku Banku Światowego oraz OECD.¹⁸² Strategia Europa 2020 korzystająca z tych inspiracji stanowiła wyłom w dotychczasowych praktykach, bowiem stała się ona podstawą wszystkich polityk UE, w tym także europejskiej polityki spójności, co w szczególnym stopniu dotyczy aktualnego wieloletniego okresu programowania na lata 2014-2020.

W Polsce też pojawiła się krytyka dotychczasowego kształtu polityki spójności Unii Europejskiej, a jej najbardziej dojrzałym wyrazem był raport zespołu kierowanego przez J. Hausnera.¹⁸³ Wskazano w nim między innymi na niekorzystne zjawiska występujące w Polsce w związku z wdrażaniem europejskiej polityki spójności, takie jak: koncentrację uwagi na wydatkowaniu środków, praktycznej rezygnacji z kierowania się w polityce rozwojowej suwerenną myślą strategiczną; dualności prowadzenia polityki rozwojowej (dwa słabo powiązane segmenty polski i europejski); osłonowe a nie prorozwojowe oddziaływanie środków unijnych; bardzo duże rozproszenie kierunków interwencji, patologie procesu wyboru projektów, wadliwe procedury zamówień publicznych, skomplikowane procedury, które i tak nie blokują możliwości prowadzenia przez każdego uczestnika partykularnej gry i prze-chwytywania korzyści; nierównomierność w czasie zagospodarowywania środków strukturalnych; niską funkcjonalność i skuteczność różnych komitetów; zagubienie w gąszczu wytycznych; nawrót „prawa powielaczowego”; absurdy sprawozdawczości; represyjną i nieustanną kontrolę zamiast audytu; monitoring bez zarządczej przydatności; niską jakość badań ewaluacyjnych; ponadto środki unijne stały się narzędziem praktycznego przechwytywania i koncentracji władzy a tak zwane projekty systemowe mają skutki antysystemowe. Szczególna uwaga w tym raporcie została zwrócona na wykorzystanie środków unijnych zorientowanych na wsparcie innowacyjności gospodarki. Wskazano, że w formule obowiązującej w okresie 2007-2013 dotacje dla przedsiębiorstw nie służą ich innowacyjności oraz psują rynek i konkurencję; mają miejsce zbędne szkolenia i konferencje; sieci instytucji otoczenia biznesu są budowane na wyrost; sieciowość jest

¹⁸² OECD, *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, Paris, 2009A, 31 March; OECD, *Investing for Growth: Building Innovative Regions. Policy Report*, Paris, 2009B, 31 March oraz (The) World Bank, 2009, *World development report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington DC.

¹⁸³ Geodecki T. i inni, *Kurs na ...*, op. cit..

modna, ale w praktyce pozorowana i nieskuteczna oraz jesteśmy zakładnikami poziomu absorpcji. Reasumując środki europejskie są wydawane, a innowacyjności nie ma.

Wskutek tego efekty wynikające z interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w Polsce są znacznie mniejsze niż można byłoby oczekiwać przy lepszym ukierunkowaniu całej interwencji.

Do oceny wpływu interwencji strukturalnej Unii Europejskiej na poziomie państw członkowskich służy modelowanie makroekonomiczne, dokonywane między innymi za pomocą modeli ekonometrycznych: HERMIN, QUEST i RHOMOLO. Podstawowym elementem tych analiz jest wpływ europejskiej polityki spójności na dodatkowy przyrost produktu krajowego brutto oraz na sytuację na rynku pracy. Oznacza to, że są budowane dwa scenariusze rozwoju danego kraju, pierwszy bez środków europejskiej polityki spójności, drugi uwzględniający fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Oczywiście należy pamiętać, że zmiany pozycji Polski po akcesji do Unii Europejskiej w roku 2004, są w istotnym zakresie wynikiem szeroko definiowanej jakości polityki społeczno-gospodarczej. Istotne znaczenie ma też samo członkostwo, dzięki między innymi: dostępowi do rynku państw Unii Europejskiej, adaptacji *acquis communautaire*, bezpieczeństwu transakcji wynikającemu z powiązania złotówki z euro itd. Oczywiście wszelkie zakłócenia procesów rozwojowych i zjawiska kryzysowe w UE mają istotne znaczenie dla gospodarki Polski, przede wszystkim ze względu na skalę bezpośrednich i pośrednich powiązań gospodarczych.¹⁸⁴

3. Rozwiązania europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020

Jak już stwierdzono wcześniej podstawą rozwiązań europejskiej polityki spójności w kolejnym wieloletnim okresie programowania stała się Strategia Europa 2020. Znaczenie Strategii Europa 2020 podkreśla obowiązujące założenie, że celem europejskiej polityki spójności i innych polityk europejskich w latach 2014-2020 będzie przede wszystkim skuteczne wdrożenie tej strategii. 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.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Główny Urząd Statystyczny, Polska w Unii Europejskiej 2004-2014, Warszawa 2014.

¹⁸⁵ European Commission, Communication to the European Council. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, Brussels 3.3.2010, KPM(2010) 2020 final, dokument wydany po polsku jako: Komunikat Komisji Europa 2020.

Zestaw celów, jakie powinny zostać osiągnięte na poziomie całej Unii Europejskiej w roku 2020, określono następująco: (1) 75% wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64 lata; (2) 3% produktu krajowego brutto przeznaczanego na badanie i rozwój; (3) 20/20/20 w zakresie klimatu i energetyki (zmniejszenie emisji CO₂ o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% oraz poprawa efektywności energetycznej o 20%); (4) obniżenie udziału młodzieży kończącej wcześniej edukację na poszczególnych jej etapach poniżej 10% oraz osiągnięcie minimum 40% udziału młodzieży w odpowiednich rocznikach kohorty wiekowej 30-34 lata, kończącej edukację na poziomie wyższym, a także (5) zmniejszenie liczby osób pozostających w Unii Europejskiej w strefie ubóstwa o 20 milionów, oczywiście klasyfikowanych do tej strefy według zasad obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Zadania związane z realizacją tych celów dla poszczególnych państw członkowskich zostały zróżnicowane, co oznacza w przypadku Polski nieco niższe od wyżej wymienionych poziomy wskaźników w roku 2020.

Polska wynegocjowała następujące poziomy tych celów, zawarte następnie w Krajowym Programie Reform, który określił cele dla Polski przewidywane do osiągnięcia w roku 2020 i precyzyjny harmonogram dojścia do ich realizacji:¹⁸⁶

1. 71% wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku 20-64 lat (64,5 % w roku 2010).
2. 1,7% PKB przeznaczanego na inwestycje w B+R (0,75% w roku 2010).
3. Jako wskaźnik dotyczący trzech celów środowiskowo-klimatycznych przyjęto zwiększenie skali oszczędności energii pierwotnej w ciągu tych dziesięciu lat z 0,56 Mtoe do 13,6 Mtoe (interpretowane jako 15% dla każdego z trzech wskaźników tego celu strategii Europa 2020).
4. Zmniejszenie do 4,5% odsetka osób wcześniej kończących naukę oraz zwiększenie do 45% udziału osób w kohorcie wiekowej 30-34 lata posiadających wykształcenie wyższe.
5. Obniżenie o 1,5 miliona liczby osób zagrożonych ubóstwem.

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 dla ery globalizacji; (6) agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy oraz (7) europejska platforma przeciw biedzie.

Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela 3.3. 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

¹⁸⁶ Ministerstwo Gospodarki, Krajowy Program Reform na lata 2014-2015, Warszawa, 22 kwiecień 2014.

Strategia Europa 2020 stała się w związku z tym podstawą wszystkich polityk Unii Europejskiej, które mają stymulować pozytywne zmiany w gospodarce i społeczeństwie Unii Europejskiej w obecnej dekadzie. Europejska polityka spójności w latach 2014-2020 będzie miała oczywiście kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrożenia tej strategii, bowiem dysponuje niezbędnymi środkami i instrumentami, a jej misję określono jako wdrożenie strategii Europa 2020. W strategii Europa 2020 znalazły się następujące zapisy: *„Ważne, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równo w całej Unii, w tym w regionach bardziej oddalonych, zwiększając w ten sposób spójność”* oraz *„Bardzo ważnym elementem Strategii Europa 2020 będzie nadal kwestia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, tak aby wykorzystać całą energię i potencjał i skierować je na realizację priorytetów strategii”*.¹⁸⁷

Wydatki EFSI zostały ukierunkowane w obecnym wieloletnim okresie programowania na jedenaście celów tematycznych, odpowiadających priorytetom Strategii Europa 2020, jakimi są: (1) Innowacje oraz badania i rozwój; (2) Informacyjne i komunikacyjne technologie; (3) Wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw; (4) Gospodarka niskoemisyjna; (5) Przystosowanie do zmiany klimatu; (6) Środowisko naturalne; (7) Infrastruktura sieciowa; (8) Zatrudnienie; (9) Integracja społeczna; (10) Edukacja oraz (11) Dobre rządzenie¹⁸⁸. Zakłada się wzmocnienie debaty strategicznej na temat polityki spójności i poczucia odpowiedzialności politycznej za jej cele, poprzez regularne coroczne sprawozdawanie przez kraje członkowskie Radzie Europejskiej, dotyczące postępów w jej wdrażaniu. Komisja Europejska zyskała możliwość wprowadzania niezbędnych korekt w kolejnych latach tego okresu.

Reforma samej polityki spójności zakłada zasadniczą poprawę efektywności środków strukturalnych jakie zostaną wydatkowane w latach 2014-2020 w krajach członkowskich. Służyć temu mają według Komisji Europejskiej między innymi:

1. Wzmocnienie ukierunkowania na rezultaty. Zaproponowano wprowadzenie rezerwy wykonania umiejscowionej bardzo nisko, czyli na poziomie osi priorytetowych poszczególnych programów operacyjnych o wartości wynoszącej 6% całej alokacji. Jej uruchomienie będzie możliwe w warunkach osiągnięcia celów pośrednich na

¹⁸⁷ Komisja Europejska, 2010, Europa 2020 Strategy, op. cit...

¹⁸⁸ European Commission, 2011, 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, Brussels, 6.10 COM(2011)615 final.

koniec 2018 roku. Oznacza to z jednej strony przesunięcie na rzecz wskaźników rezultatu, z drugiej strony obudowanie interwencji wielką ilością wskaźników, prowadzące do ich potencjalnej inflacji. Nieosiągnięcie celów końcowych przez kraj będący beneficjentem europejskiej polityki spójności może skutkować nie tylko zawieszeniem płatności, ale także korektą finansową netto.

2. Wprowadzenie warunkowości wstępnej i makroekonomicznej. Pierwsza z nich oznacza konieczność zademonstrowania przez kraj członkowski systemu zarządzania gwarantującego efektywną i sprawną realizację programów współfinansowanych ze środków europejskich (niezbędny potencjał administracyjny). Druga z nich dotyczy przestrzegania przez kraj będący beneficjentem europejskiej polityki spójności procedur funkcjonowania europejskiego systemu gospodarczego, co dotyczy nadmiernego deficytu budżetowego, nadmiernej nierównowagi makroekonomicznej oraz realizacji Zaleceń Rady dla poszczególnych państw członkowskich. Może dotyczyć także wdrożenia stosownych dyrektyw unijnych. Sankcją jest automatyczna konfiskata środków EFSI przez Komisję Europejską. Oznacza to, że kraje mające problemy z ograniczeniem deficytu budżetowego poniżej 3% PKB będą dodatkowo karane.
3. Wzmocnienie strategicznego wymiaru europejskiej polityki spójności, poprzez kolejną zasadniczą modyfikację modelu programowania, który wprowadza także większą elastyczność w trakcie całego wieloletniego okresu wdrażania. Komisja Europejska przedstawiła Wspólne Ramy Strategiczne europejskiej polityki spójności dla wszystkich państw członkowskich w roku 2012.¹⁸⁹ Następnie podjęto z każdym krajem członkowskim negocjacje, dotyczące zapisów Umowy Partnerstwa, prowadzone na podstawie ukierunkowanego na dany kraj dokumentu *Position Paper* Komisji Europejskiej, które zostały sfinalizowane z większością państw członkowskich w roku 2014.¹⁹⁰ Po uzgodnieniu Umowy Partnerstwa podjęto negocjacje poszczególnych programów operacyjnych, które zostały poza niewielkimi wyjątkami zaakceptowane w pierwszych miesiącach 2015 roku.

¹⁸⁹ Komisja Europejska, 2012, Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Brussels 14.3 SWD(2012)61 final.

¹⁹⁰ Takie dokumenty powstały dla każdego kraju członkowskiego. Patrz na dokument przygotowany dla Polski: European Commission, 2012A, Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Poland for the period 2014-2020, Brussels, 28.09.

Zasadniczo wzmocniono segment raportowania, monitoringu i ewaluacji, tak aby sprawniej niż dotychczas dokonywać niezbędnych modyfikacji interwencji strukturalnej Unii Europejskiej.

4. Zwiększenie częstotliwości i zakresu raportowania przez kraje członkowskie na temat wdrażania EFSI oraz możliwość wprowadzania korekt przez Komisję Europejską w związku ze zmianą warunków realizacji poszczególnych Umów Partnerstwa oraz uwarunkowań globalnych. Systemowi szybkiego reagowania ma także sprzyjać poszerzony monitoring w układzie rzeczowym i finansowym oraz wzrost znaczenia i zakresu ewaluacji typu *on going* (bieżącej), czyli przeprowadzanej w trakcie realizacji umów partnerstwa i programów operacyjnych. Wyrazem tych zmian jest między innymi: poszerzenie listy wskaźników, ich ukierunkowanie na mierzenie rezultatu oraz presja na zwiększenie częstotliwości ich zestawiania i szybszego generowania, w miarę możliwości, z systemu statystyki publicznej oraz automatycznie.¹⁹¹
5. Wprowadzenie wymienionych wcześniej jedenastu celów tematycznych oraz określenie minimalnych pułapów wydatków w ramach poszczególnych funduszy strukturalnych. Efektem tego działania powinno być uniknięcie nadmiernego rozproszenia kierunków interwencji i jej koncentracja na najważniejszych celach o wysokiej wartości dodanej i efektach mnożnikowych. W trakcie negocjacji Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych Komisja Europejska dążyła do ujednoczenia profilu interwencji w poszczególnych krajach i regionach o podobnym poziomie rozwoju; zgodnie z doktryną „jedno rozwiązanie pasuje do wszystkich”. Takie podejście jest rozsądne ze względów administracyjnych, ale zupełnie pomija zróżnicowane konteksty rozwojowe poszczególnych krajów i regionów. Propozycje minimalnych poziomów alokacji w ramach poszczególnych celów pomimo tego, że adresowane do regionów i państw najbiedniejszych, zostały dopasowane do kontekstu rozwojowego znacznie bogatszych państw i regionów Unii Europejskiej.
6. Wprowadzenie ukierunkowanych sektorowo instrumentów, zarządzanych bezpośrednio na poziomie europejskim, typu nowej generacji inicjatyw wspólnoty, które pomogą skuteczniej podjąć najważniejsze wyzwania przed jakimi stoi obecnie Unia Europejska i jej kraje członkowskie. Propozycja ta w latach 2014-2020 dotyczy: Instrumentu Łączącego Europę (*Connecting Europe Facility*) oraz Inicjatywy na rzecz Zatrudnienia Młodzieży (*Youth Employment Initiative*). Innym przykładem wprowadzania odgórniego ręcznego sterowania jest wydzielenie instrumentów i

¹⁹¹ W Polsce wyrazem takiego podejścia stał się system STRATEG dotyczący interwencji strukturalnej Unii Europejskiej, wprowadzony przez Główny Urząd Statystyczny.

alokacji służących operacjonalizacji spójności terytorialnej w zakresie wspierania rozwoju lokalnego oraz polityki miejskiej (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne).

7. Zmiana struktury nakładów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pomiędzy instrumentami zwrotnymi i bezzwrotnymi na rzecz tych pierwszych. Instrumenty rewolwingowe tworzą możliwość wielokrotnego wykorzystania środków, co umożliwia zwiększenie skali interwencji strukturalnej i osiągnięcie zasadniczej poprawy jej efektywności. Ograniczony potencjał ekonomiczny mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz słabość wielu samorządów lokalnych oznacza, że wielkim wyzwaniem jest wygenerowanie współfinansowania do środków bezzwrotnych. Zakłada się także zasadnicze poszerzenie skali dostępnych instrumentów finansowych zakładających przede wszystkim partnerstwo publiczno-prywatne.

W sumie efekty tych zmian będzie można obiektywnie ocenić dopiero za kilka lub nawet kilkanaście lat, jednak wydaje się że optymizm urzędników europejskich, iż samo wprowadzenie tych zmian związanych z operacjonalizacją strategii Europa 2020 spowoduje korzystne zmiany jest daleko idącą iluzją.

4. Wnioski odnośnie ewolucji przyszłej polityki spójności Unii Europejskiej po roku 2020

Przyszły kształt europejskiej polityki spójności po roku 2020 jest przedmiotem wielu spekulacji naukowych i politycznych, mających miejsce przede wszystkim w krajach będących znaczącymi beneficjentami tej polityki, ale także wśród krajów płatników netto do budżetu Unii Europejskiej. Także instytucje europejskie takie jak: Komisja Europejska, Parlament Europejski, Komitet Regionów poświęcają temu dużo uwagi. Kluczowe pytania formułowane odnośnie dalszej przyszłości europejskiej polityki strukturalnej są następujące:

1. Jaka będzie skala interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w kolejnej dekadzie? Kryzys gospodarczy i trwałe deficyty budżetowe skłaniają państwa będące płatnikami netto do budżetu Unii Europejskiej do aktywnych działań na rzecz ograniczenia skali tego budżetu. Wyrazem tego jest mające po raz pierwszy miejsce w latach 2014-2020 zmniejszenie alokacji w ramach wieloletniej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej oraz ograniczenie zakresu i skali interwencji europejskiej polityki spójności. Można spodziewać się dalszej presji w tym zakresie, szczególnie w kontekście zjawisk kryzysowych mających w dalszym ciągu miejsce w gospodarkach krajów członkowskich Unii Europejskiej. Nie przebijają się argumenty, że środki te mają istotne znaczenie nie tylko dla krajów beneficjentów,

ale dla całej Unii Europejskiej, w tym także starych państw członkowskich jako istotny element działań antykryzysowych. Duża część przetargów uruchamianych w ramach europejskiej polityki spójności jest bowiem wygrywana przez podmioty z najbogatszych państw członkowskich Unii Europejskiej.

2. Jaka będzie struktura finansowa tej interwencji? Pojawiają się w publicznym obiegu propozycje wprowadzenia w przyszłości dwu linii budżetowych Unii Europejskiej: generalnej i dla krajów strefy euro. Istnieje prawdopodobieństwo, iż ten drugi kanał, wprowadzany nieformalnymi technikami kosztem budżetu ogólnego, będzie stopniowo zwiększał swoją skalę i zakres interwencji. Pozostawanie Polski poza strefą euro może prowadzić do braku możliwości uzyskiwania środków na działania polityki rozwojowej z tego tytułu. Może to także oznaczać w Polsce generalnie znacznie większą pracochłonność programowania polityki rozwojowej finansowanej ze środków europejskich. Oczywiście struktura finansowania może być rozpatrywana także z punktu widzenia alokacji na różne typy regionów, generalnie obserwujemy tu systematyczny spadek udziału w alokacji obszarów najbiedniejszych. Inny ważny przekrój dotyczy relacji środków zarządzanych na poziomie regionalnym i krajowym.
3. Jakie znaczenie będzie miała w przyszłości wieloletnia perspektywa finansowa? Zgodnie z zapisami traktatowymi Unia Europejska programuje wieloletnią perspektywę budżetową na okres nie krótszy niż pięć lat, co może generować presję ze strony płatników netto do budżetu UE na skrócenie kolejnej wieloletniej perspektywy do pięciu lat. W trakcie wdrażania perspektywy finansowej na lata 2014-2020 stały się możliwe daleko idące korekty, wprowadzane z inicjatywy Komisji Europejskiej. W warunkach kryzysowych negocjacje na jej temat przeciągają się, co opóźniało moment uruchomienia kolejnego pakietu środków EFSI o ponad rok w stosunku do formalnego rozpoczęcia nowej perspektywy budżetowej. Równocześnie obserwujemy działania służące osłabieniu znaczenia wieloletniej perspektywy finansowej. W konsekwencji mamy do czynienia z bardzo znaczącą fluktuacją w czasie skali środków, jakie na jej podstawie są uruchamiane w kolejnych latach, co wydaje się niemożliwe do wyeliminowania wówczas, gdy negocjacje są konkludowane dopiero na początku drugiego roku wieloletniej perspektywy finansowej.¹⁹² Należy się także spodziewać po roku 2020 kolejnego obniżenia pułapu średniorocznych transferów środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na rzecz państw beneficjentów (*capping*).

¹⁹² Misiąg W., *Dochody, wydatki i zobowiązania JST w latach 2008-2011 i ich prognozy na lata 2012-2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

4. Jak ukształtuje się przyszła relacja pomiędzy spójnościowym a konkurencyjnościowym wymiarem tej polityki? Po roku 2000 rejestrujemy przesunięcie priorytetów polityk publicznych, a nie tylko europejskiej polityki spójności, na rzecz budowania konkurencyjności w skali całej Unii Europejskiej, państw członkowskich oraz ich regionów. Wyrazem tego były kolejno: Strategia Lizbońska z roku 2000, Odnowiona Strategia Lizbońska z roku 2005 oraz Strategia Europa 2020 z roku 2010. Tej ostatniej podporządkowano obecnie wszystkie polityki europejskie. Strategia Europa 2020 zostanie oceniona pod koniec tej dekady i zastąpiona po roku 2020 nowym dokumentem programowym, prawdopodobnie jeszcze silniej akcentującym kwestie innowacyjności, konkurencyjności, aktywności badawczo-rozwojowej itd. O globalnej konkurencyjności Europy decydują najsilniejsze metropolie i regiony, a nie obszary peryferyjne, o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, co cechuje szereg regionów Polski. Generować to będzie migracje, także międzynarodowe oraz rosnące rozpiętości terytorialne, rejestrowane w różnych skalach przestrzennych. Wskazuje się także na konieczność szerszego uwzględnienia w ramach europejskiej polityki spójności działań wzmacniających odporność całej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich oraz regionów na zjawiska kryzysowe.¹⁹³ Takie ukierunkowanie interwencji może okazać się jednak niezbyt korzystne dla Polski, która jest źródłem migracji do innych państw Unii Europejskiej niezłe wykształconej siły roboczej oraz wykazała się relatywnie wysoką odpornością na zakłócenia procesów rozwojowych, mające miejsce w Unii Europejskiej od roku 2008, w związku z globalnym kryzysem gospodarczym.
5. Jakie będą konsekwencje względnej poprawy pozycji społeczno-gospodarczej województw Polski? Już w latach 2014-2020 województwo Mazowieckie straciło swoją uprzywilejowaną pozycję ze względu na już osiągnięty poziom produktu krajowego brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej. Jeszcze przed rokiem 2020 pułap 75% średniego poziomu Unii Europejskiej PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej przekroczą kolejne trzy województwa: Dolnośląskie, Śląskie i Wielkopolskie, a być może także Pomorskie i Łódzkie. Proces ten może zostać przyspieszony dzięki zmianom formalnym proponowanym przez EUROSTAT, a polegających na: przesunięciu (przyspieszeniu) statystycznej rejestracji PKB w układach terytorialnych NUTS o jeden rok, odnoszeniu dochodu narodowego do faktycznej liczby rezydentów a nie formalnych obywateli państwa

¹⁹³ Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.

czy regionu, a także dzięki efektowi statystycznemu wynikającemu z akcesji do UE krajów Zachodnich Bałkanów. Wymienione sześć województw skupia ponad połowę mieszkańców naszego kraju, co znacząco obniża potencjalne alokacje dla Polski.

6. Jakie znaczenie będzie miał terytorialny, w tym regionalny wymiar europejskiej polityki spójności? W krajach członkowskich Unii Europejskiej mają miejsce różne rozwiązania administracyjne w zakresie wdrażania europejskiej polityki spójności, które generalnie są dopasowane do konkretnego kontekstu krajowego, a wynikają między innymi z przesłanek historycznych, modelu federalnego lub unitarnego organizacji terytorialnej, wielkości oraz poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W Polsce środki te są zarządzane zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym, a rola segmentu zarządzanego na poziomie wojewódzkim ze względu na zasięg interwencji i skalę środków systematycznie rosła. Umożliwiło to zbudowane w Polsce kompleksowej polityki intraregionalnej realizowanej przez samorządy województw, które zarządzają ponad połową środków funduszy strukturalnych. Zwiększenie skali działań zorientowanych bezpośrednio na efektywność może sprzyjać recentralizacji interwencji EFSI po roku 2020 i osłabieniu roli segmentu regionalnych programów operacyjnych.

Dlatego w sumie jest bardzo małe prawdopodobieństwo utrzymania dotychczasowej skali transferów finansowych z Unii Europejskiej na rzecz naszego kraju w ramach europejskiej polityki spójności w nadchodzącej dekadzie lat trzydziestych XXI wieku. Oznacza to, że po roku 2020, a szczególnie po roku 2023 (ze względu na obowiązującą w obecnym okresie programowania zasadę $n+3$), mamy potrzebę, a nawet konieczność, zasadniczego zwiększenia skali wydatków rozwojowych generowanych ze środków krajowych, które zastąpią erodujące wsparcie strukturalne ze strony Unii Europejskiej. Sprawa dotyczy także wymiaru regionalnego tej interwencji. Niezbędne jest konsekwentne wdrażanie palety działań służących poprawie efektywności interwencji strukturalnej, zarówno tych finansowanych z funduszy Unii Europejskiej, jak też ze środków polskich. W innym przypadku proroctwo okażą się słowa, że rok 2020 oznacza koniec polityki regionalnej w Polsce.

Zakończenie

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w poprzednich wieloletnich okresach programowania w drugim roku wdrażania (2001 i 2008) proces konceptualizacji kolejnej perspektywy finansowej był bardzo zaawansowany, co nie ma miejsca obecnie. Prawdopodobnie wynika to z ogólnego opóźnienia wdrażania perspektywy na lata 2014-2020, ale także z bezkrytycznego stosunku polityków i urzędników do strategii Europa

2020, co osłabia strategiczne myślenie. Prace takie prowadzone w horyzoncie czasowym roku 2050 wskazują raczej na potrzebę istotnego wzmocnienia europejskiej polityki spójności.¹⁹⁴ Na tym tle warto wskazać na szczególną rolę Polski w takiej debacie. Z jednej strony kraj nasz był wyjątkowo aktywnym partnerem dyskusji odnośnie rozwiązań proponowanych na lata 2014-2020, chociaż stanowisko Polski okazało się ostatecznie mało skuteczne, pozycja krajów beneficjentów europejskiej polityki spójności uległa osłabieniu, a Komisja Europejska skutecznie odbudowała swoją wiodącą pozycję. Z drugiej strony jako zdecydowanie największy beneficjent funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności mamy szczególne zobowiązania w zakresie kształtowania wysokiej jakości interwencji strukturalnej Unii Europejskiej.

Bibliografia

- 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.
- Bradley J., *Debata na temat polityki spójności i funduszy strukturalnych*, w: *Polityka spójności w obliczu wyzwań XXI w.* Materiały z konferencji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 54-70.
- European Commission, 2010, Communication to the European Council. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, Brussels 3.3.2010, KPM(2010) 2020 final, dokument wydany po polsku jako: Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela 3.3. 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- European Commission, 2011, 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, Brussels, 6.10 COM(2011)615 final.

¹⁹⁴ Ulied A., i inni, Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050, European Union, ESPON, Luxembourg oraz European Commission, 2012B, Global Europe 2050. Summary Report, Brussels 2014.

- European Commission, 2012A, Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Poland for the period 2014-2020, Brussels, 28.09.
- European Commission, 2012B, Global Europe 2050. Summary Report, Brussels.
- European Union, 2010, Investing in Europe's Future. A regional development strategy for 2020. Fifth report on economic, social and territorial cohesion, Brussels, November.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2014, Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu C398; Dziennik Urzędowy UE 12.11.2014.
- "Financial Times", Grand vision loses focus in opaque system, 2010A, November 30, s. 8-9.
- "Financial Times", Questions surround relocations. Multinationals reap the rewards, 2010B December 2, s. 8-9.
- "Financial Times", Cohesion for a reason, 2010C, December 3, s. 9.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012.
- Główny Urząd Statystyczny, Polska w Unii Europejskiej 2004-2014, Warszawa 2014.
- Komisja Europejska, Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Brussels 14.3 SWD(2012)61 final. 2012.
- 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, lipiec 2014.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2.2. COM(2005)24 końcowy, Warszawa 2005.
- Ministerstwo Gospodarki, Krajowy Program Reform na lata 2014-2015, 22 kwiecień 2014.

- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju, Warszawa, kwiecień 2014.
- Misiąg W., *Dochody, wydatki i zobowiązania JST w latach 2008-2011 i ich prognozy na lata 2012-2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- OECD, *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, Paris, 31 March 2009A.
- OECD, *Investing for Growth: Building Innovative Regions. Policy Report*, Paris 31 March 2009B.
- Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wallace H., *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group to the President of the European Commission, Brussels 2003.
- Szlachta J., Zaleski J., *Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 3, s. 87-103.
- Ulled A., i inni, *Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050*, European Union, ESPON, Luxembourg 2014.
- (The) World Bank, *World development report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington DC, 2009.
- Zaleski J., Kudelko J., Mogiła Z., *Rola polityki spójności po 2013 r. w procesie konwergencji społeczno-gospodarczej polskich regionów*, w: *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013r.* Studia KPZK PAN, tom CXL, s. 39-55, Warszawa 2012.
- Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., Bradley J., *Wpływ realizacji inwestycji finansowanych z funduszy unijnych na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR i NSS*, Wrocław 2008.