

**JACEK SZLACHTA**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## **POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ PO 2020 R.**

**Abstract: Cohesion Policy of European Union after 2020.** After accession to EU in 2004 European cohesion policy become key source of financing regional development in Poland. In first part of this paper regional context of EU cohesion policy is presented. In second part issues of current architecture of cohesion policy for 2014-2020 are tackled, also importance of Europe 2020 strategy is shown. In third part expected changes in European cohesion policy post 2020 and key outlines concerning negotiation position of Poland are developed.

**Keywords:** Cohesion policy, Europe 2020 strategy, regional development, structural funds.

### **1. Kontekst regionalny europejskiej polityki spójności**

Unia Europejska od czasu reformy Delorsa z 1988 r. programuje swoje polityki i perspektywę finansową w wieloletnim horyzoncie czasowym, a dotychczasowe takie okresy dotyczyły lat: 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 oraz 2014-2020. Takie podejście umożliwiło nowoczesne i kompleksowe o charakterze średniookresowym kształtowanie polityk europejskich. W wyniku reformy Delorsa pojawiła się aktywna europejska polityka spójności, koncentrująca ok. 1/3 wydatków budżetowych Unii Europejskiej posługująca się, jako instrumentami funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności. Interwencja strukturalna Unii Europejskiej była skierowana przede wszystkim na rzecz regionów biednych oraz peryferyjnych, bowiem unia gospodarcza i monetarna przynosi większe korzyści państwom i regionom silnym i centralnym.

Stopniowa ewolucja europejskiej polityki spójności prowadziła do objęcia tą polityką wszystkich regionów państw członkowskich. Najszerzy zakres i intensywność finansowania ze środków europejskich dotyczy regionów o produkcie krajowym brutto (PKB) na mieszkańca według parytetu siły nabywczej poniżej 75% średniej Unii Europejskiej. Jako sposób podejścia do tej sfery interwencji europejskiej przyjęto wieloszczeblowe zarządzanie publiczne, zakładające aktywność poziomu europejskiego, krajowego, regionalnego i lokalnego. Rozwiązania europejskiej polityki spójności

w zakresie: programowania, finansowania, zarządzania, wyboru projektów, monitoringu i ewaluacji stały się podstawą kształtowania polityki regionalnej państw członkowskich, szczególnie w krajach będących jej największymi beneficjentami. Jako trzy podstawowe kierunki aktywności tej polityki określono: kapitał ludzki, infrastrukturę oraz sektor przedsiębiorstw, w tym szczególnie małych i średnich. Finansowanie przez europejską politykę spójności było uruchamiane w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (fundusze strukturalne i Fundusz Spójności). Aktywnym aktorem w przypadku instrumentów finansowych, uruchamianych w skali krajowej, regionalnej i lokalnej stał się Europejski Bank Inwestycyjny.

Od 2004 r., po akcesji dziesięciu krajów postkomunistycznych, cechujących się generalnie niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego oraz koncentracją problemów regionalnych, polityka spójności stała się szczególnym wyzwaniem dla Unii Europejskiej. Wymagało to znacznych środków oraz dostosowania kierunków interwencji do specyfiki społecznej, gospodarczej i terytorialnej tych państw.

Polska po akcesji do Unii Europejskiej od 1 maja 2004 r., dzięki wielkości mierzonej liczbą ludności oraz w konsekwencji relatywnie niskiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego stała się stopniowo największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W Polsce w latach 2007-2013 i 2014-2020 Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (EFSI) stanowią źródło finansowania ok. 50% wartości inwestycji publicznych. Przyjęty w Polsce zdecentralizowany model wdrażania europejskiej polityki spójności oznacza, że ok. 40% środków EFSI jest zarządzanych przez samorządy województw w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Oznacza to, że samorządy szesnastu województw zarządzają większymi środkami niż jakikolwiek kraj członkowski Unii Europejskiej. Dodatkowo, w ramach Krajowych Programów Operacyjnych wiele działań jest ukierunkowanych regionalnie, co dotyczy nie tylko programu operacyjnego Polski Wschodniej. Dlatego można sformułować tezę, że środki EFSI umożliwiły zbudowanie w Polsce kompleksowej polityki regionalnej, składającej się z dwóch współzależnych segmentów: interregionalnego (rządu wobec województw) oraz intraregionalnego (samorządu województwa wobec całego regionu).

Efekty interwencji europejskiej polityki spójności w Polsce polegają m.in. na:

- zbudowaniu nowoczesnej polityki rozwojowej w naszym kraju, prowadzonej na bazie wieloletnich dokumentów programowych;
- kreowaniu potencjału niezbędnego do prowadzenia polityki rozwojowej, także na poziomie regionalnym, co umożliwiło istotną decentralizację tej polityki;
- ograniczeniu, a czasami nawet eliminacji różnorodnych deficytów, w tym administracyjnych oraz kulturowych i politycznych dotyczących społeczeństwa obywatelskiego, co umożliwiło instytucjonalizację polityki rozwojowej;
- lepszym wykorzystaniu endogenicznych potencjałów rozwojowych całego kraju i poszczególnych regionów przez ich udostępnienie i zagospodarowanie;
- ograniczeniu różnorodnych braków w zakresie podażowych czynników produkcji, w tym dotyczących infrastruktury, siły roboczej, otoczenia biznesu itd.;

- pozytywnym wpływu na stan koniunktury gospodarczej, co stało się możliwe dzięki wydatkom ponoszonym w ramach tej polityki;
- sprawnym rozpowszechnianiu najlepszych światowych i europejskich praktyk (*best practices*) regionalnej polityki rozwojowej w różnych jej aspektach;
- wprowadzeniu monitoringu, ewaluacji, audytu oraz certyfikacji – jako powszechnie stosowanych rozwiązań i praktyk.

W sumie można powiedzieć, że dzięki Unii Europejskiej Polska stała się laboratorium nowoczesnej polityki regionalnej.

## 2. Europejska polityka spójności w latach 2014-2020

W kolejnych wieloletnich okresach programowania następowało stopniowe przesuwanie priorytetów i alokacji tej polityki z działań prospójnościowych, często o charakterze cywilizacyjnym, dostosowanych do specyfiki regionów najbardziej potrzebujących, na rzecz działań zorientowanych prokonkurencyjnie. Sprzyjało to zwiększeniu efektywności interwencji strukturalnej UE. Pojawiła się także fundamentalna krytyka europejskiej polityki spójności, bazująca na ocenach jej efektywności oraz wskazująca na różne nieprawidłowości procesu jej wdrażania. W skrajnych ocenach prowadziło to do kwestionowania jakiegokolwiek sensu prowadzenia tej polityki. Generalnie nowe wyzwania społeczno-gospodarcze pojawiające się przed Unią Europejską były na ogół adresowane do polityki spójności i bardziej lub mniej skutecznie podejmowane przez tę politykę.

W obecnym wieloletnim okresie programowania, obejmującym lata 2014-2020, wprowadzono wiele zmian w europejskiej polityce spójności, które były odpowiedzią na krytykę, ale też służyły dostosowaniu tej polityki do bieżącego kontekstu rozwojowego świata, Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich i regionów. Najważniejsze z nich dotyczyły: szerszego wprowadzenia wymiaru terytorialnego oraz bliższego powiązania polityki spójności z polityką ekonomiczną Unii Europejskiej.

Kluczowa zmiana podstaw prawnych europejskiej polityki spójności wiąże się z wejściem w życie, od 1 grudnia 2009 r., Traktatu Lizbońskiego, po jego ratyfikowaniu przez wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej. W artykule trzecim Traktatu, określającym cele Unii, zapisano że: *(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między krajami członkowskimi* [Barcz 2008]. Rozwinięto tę tezę w artykułach 174-178 (dawne 158-162). W Traktacie Lizbońskim potwierdzono wysoką rangę europejskiej polityki spójności, zobowiązano państwa członkowskie do prowadzenia własnej polityki regionalnej, niesprzecznej z polityką europejską oraz potwierdzono szczególną rangę raportów kohezyjnych, przedstawianych przez Komisję Europejską raz na trzy lata. Uzupełniono także spójność gospodarczą i społeczną trzecim wymiarem – terytorialnym. Oznacza to zasadnicze dowartościowanie działań zorientowanych m.in. na: poprawę dostępności terytorialnej, sieciowanie współpracy w układach terytorialnych oraz bardziej ak-

tywne, niż dotychczas, podjęcie polityki miejskiej. Oznacza to także, że występująca już od Traktatu Rzymskiego spójność gospodarcza i społeczna została uzupełniona o spójność terytorialną. Zapisy rozporządzeń zawierają jedenaście celów tematycznych, które są przedmiotem finansowania ze środków EFSI w latach 2014-2020 [Komisja Europejska 2012]. Są one następujące: (1) wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji; (2) wzmacnianie dostępu do i wykorzystania oraz jakości informacyjnych i komunikacyjnych technologii; (3) wzmacnianie konkurencyjności MSP, sektora rolnictwa (EFRROW) oraz rybołówstwa i sektora akwakultury (EFMiR); (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.

Erozja pozycji gospodarczej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich wymagała zaangażowania wszystkich polityk europejskich na rzecz obrony pozycji gospodarczej i politycznej Europy, przez wykorzystanie potencjału innowacyjnego, technologicznego, badań i rozwoju itd. W 2000 r. przyjęto Strategię Lizbońską, uzupełnioną w 2001 r. na Szczycie w Goeteborgu o priorytet zrównoważonego rozwoju zakładającej odwrócenie niekorzystnych tendencji. Brak skuteczności wdrażania tej strategii doprowadził do przyjęcia w 2005 r. Odnowionej Strategii Lizbońskiej. Jako podstawę wszystkich polityk tej organizacji w dekadzie lat dwudziestych XXI w. przyjęto już w 2010 r. *Strategię Europa 2020* [Komisja Europejska 2010].

Znaczenie *Strategii Europa 2020* podkreśla obowiązujące założenie, że celem europejskiej polityki spójności i innych polityk europejskich w latach 2014-2020 jest i 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. *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.

W wyniku konsultacji społecznych polityka spójności została wymieniona jako instrument wdrażania *Strategii Europa 2020*. Pojawiły się następujące odniesienia do europejskiej polityki spójności: 1. *Ważne, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równo w całej Unii, w tym w regionach bardziej oddalonych, zwiększając*

w ten sposób spójność oraz 2. Bardzo ważnym elementem Strategii EU 2020 będzie nadal kwestia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, tak aby wykorzystać całą energię i potencjał i skierować je na realizację priorytetów strategii.

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. Inne istotne zmiany wspomagające taką ewolucję tej polityki to: warunkowość zakładająca uzależnienie finansowania od spełnienia warunków makroekonomicznych, a także wprowadzenie rezerwy programowania, której uruchomienie jest zależne od spełnienia wymienionych warunków.

Mimo wielu starań podjętych w ramach rozporządzeń na lata 2014-2020, służących osiągnięciu kompleksowości interwencji wszystkich funduszy EFSI oraz integracji wszystkich pięciu funduszy w ramach Umów Partnerstwa obserwujemy pewną niespójność interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności składających się na politykę spójności, a także Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i Funduszu Morskiego i Rybackiego [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2014]. Według Umowy Partnerstwa specyficzne potencjały i problemy terytorialne to: Polska Wschodnia, miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, miasta i dzielnice wymagające rewitalizacji, obszary wiejskie, w szczególności o najniższy poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe, a także obszary przygraniczne [Ministerstwo Rozwoju 2015].

Polska, obok Rumunii i Słowacji, jest jednym z trzech państw członkowskich Unii Europejskiej, których alokacja w ramach europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 jest większa niż w latach 2007-2013. W negocjacjach z Komisją Europejską Polska obroniła regionalny wymiar europejskiej polityki spójności, a wyrazem tego jest 16 Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020. Programy te koncentrują ok. 32 mld EUR, czyli więcej niż koperta krajowa w jakimkolwiek kraju członkowskim UE [Szlachta, Zaleski 2010]. Istotne znaczenie ma także Krajowy Program Operacyjny Polska Wschodnia, o wartości 2 mld EUR, zorientowany na wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu najbiedniejszych województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. W okresie tym nastąpiła zmiana struktury ukierunkowania wydatków europejskiej polityki spójności w Polsce. W porównaniu z okresem 2007-2013 udział wydatków na otoczenie sprzyjające przedsiębiorczości i innowacjom zwiększył się z 21,2% do 24,9%; na środowisko i efektywne gospodarowanie zasobami z 16,0% do 20,4%. Stabilny jest udział wydatków zorientowanych na wspieranie spójności społecznej i aktywności zawodowej (odpowiednio 20,7% i 20,0%). Znacznemu zmniejszeniu uległ udział wydatków na infrastrukturę sieciową z 42,2% do 34,7%.

### 3. Oczekiwane zmiany w europejskiej polityce spójności po 2020 r. i założenia dotyczące pozycji negocjacyjnej Polski

Korekty polityk UE będą związane z procesami i zjawiskami zachodzącymi w skali światowej oraz w ramach Unii Europejskiej. Megatrendy w gospodarce światowej są generalnie bardzo niekorzystne dla Europy, bowiem pozycja gospodarcza państw europejskich systematycznie pogarsza się, szczególnie względem tzw. nowych państw przemysłowych, przede wszystkim, takich jak Chiny czy Indie.

W pracach prognostycznych i foresightowych wskazuje się na kluczowe znaczenie polityki spójności [ESPON 2014]. Jednak ze względu na negatywne konsekwencje globalnego kryzysu gospodarczego, rosnący dług publiczny, bieżące deficyty budżetowe oraz inne zakłócenia procesów rozwojowych państw członkowskich UE, wieloletnia perspektywa finansowa Unii Europejskiej znajduje się pod bardzo silną presją na ograniczenie skali wydatków [Monti *et al.* 2016]. Dlatego po 2020 r. prawdopodobnie w znacznie większym stopniu niż w poprzednich wieloletnich okresach przyszłość europejskiej polityki spójności zależy od wyników negocjacji dotyczących skali i ogólnego ukierunkowania kolejnej wieloletniej perspektywy finansowej. Unia Europejska dotknięta jest różnymi zjawiskami kryzysowymi, a ich doskonałą syntetyczną ilustracją stał się Brexit.

Już obecnie ma miejsce aktywna dyskusja naukowa na temat przyszłości europejskiej polityki spójności [ERPRC 2014 i 2015]. Budowane są scenariusze przyszłości Unii Europejskiej, w tym także zakładające rezygnację z polityki spójności [European Commission 2017]. Wskazuje się w nich na niską europejską wartość dodaną polityki spójności. Znacznie bardziej zrównoważone analizy są przedstawione przez przedstawicieli DG REGIO [European Regional Science Association 2015; Landabaso 2015; Monfort 2015]. Podmiotem, który dokumentuje znaczenie tej polityki jest Komitet Regionów prezentujący formalne stanowisko [Committee of the Regions 2017]. Aktywnym uczestnikiem tego dialogu jest Związek Województw RP, który także przygotował formalne stanowisko [Związek Województw RP 2016; Szlachta 2016].

Założenia wszystkich średniookresowych strategii Polski, w tym także *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* zakładają, że istotnym źródłem finansowania polityki gospodarczej w Polsce będzie Unia Europejska, w tym przede wszystkim europejska polityka spójności [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012; Ministerstwo Rozwoju 2017]. Niestety po 2020 r. globalne strumienie środków EFSI, w tym także alokacje na rzecz Polski, zmniejszą się znacznie, nawet jeśli obecnie obowiązujące reguły gry nie uległyby w najbliższych latach istotnej zmianie. Wynika to z pojawienia się wielu niekorzystnych przesłanek, takich jak:

**A. Konsekwencje Brexitu.** Zjednoczone Królestwo, mimo rabatu brytyjskiego, było i jest ważnym płatnikiem netto do budżetu Unii Europejskiej. Po 2020 r. wskutek opuszczenia Unii Europejskiej przez Zjednoczone Królestwo tych środków zabraknie.

Także ze względu na wysoki poziom produktu krajowego brutto na mieszkańca oraz liczbę ludności będzie miał miejsce tzw. efekt statystyczny, czyli poprawa wskaźników regionów polskich wynikająca z Brexitu znacznie bogatszych regionów Zjednoczonego Królestwa. Po odejściu z Unii Europejskiej Zjednoczonego Królestwa istnieje także znacznie większe niż wcześniej prawdopodobieństwo, że będziemy mieli w przyszłości dwa budżety: jeden dla strefy euro i drugi ogólny.

**B. Konsekwencje kryzysu gospodarczego w krajach Europy Południowej.** Pogorszenie się pozycji gospodarczej Hiszpanii, Włoch, Grecji i Portugalii w wyniku kryzysu gospodarczego, jaki rozpoczął się w 2008 r. jest dramatyczne. Sprawilo to, że wiele regionów w tych krajach traci dotychczasową kategorię ze względu na europejską politykę spójności, przesuwając się z grupy regionów przejściowych do obszarów biednych lub z grupy regionów wysoko rozwiniętych do obszarów przejściowych. Oznacza to znaczne zwiększenie grupy beneficjentów z tej części Europy, pretendujących do ograniczonych środków europejskiej polityki spójności.

**C. Konsekwencje sukcesu gospodarczego Polski.** Jak już wspomniano wcześniej najbardziej hojne wsparcie ze środków EFSI dotyczy regionów, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 75% średniej UE, znacznie mniej szcudre jest finansowanie przewidziane dla regionów przejściowych o PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej od 75% do 90% średniej UE. Zdecydowanie najmniejsze strumienie finansowe trafiają do regionów najbogatszych. W wyniku wysokiej dynamiki rozwojowej regionów związanych z dużymi aglomeracjami miejskimi Mazowsze już obecnie awansowało do grupy najbogatszych regionów Unii Europejskiej, a kolejne dwa województwa, takie jak: dolnośląskie i wielkopolskie oraz ewentualnie także śląskie najprawdopodobniej znajdą się po 2020 r. w grupie regionów przejściowych.

**D. Konsekwencje zmian w sposobie statystycznej rejestracji produktu krajowego brutto i innych kategorii ekonomicznych związanych z tworzeniem dochodu narodowego w układach terytorialnych.** EUROSTAT zakłada przyspieszenie rejestracji statystycznej związanej w tworzeniem dochodu narodowego, w tym PKB o jeden rok, co w przypadku kraju rozwijającego się nieco szybciej niż cała Unia Europejska oznacza znaczną poprawę wskaźników statystycznych. Dodatkowo zamierza się odnosić dochód narodowy do faktycznie zamieszkałych w danym kraju i regionie rezydentów, a nie do formalnie rejestrowanych obywateli. Ponieważ według różnych szacunków Polska utraciła w wyniku migracji ponad dwa miliony mieszkańców, oznacza to znaczną statystyczną poprawę wskaźników *per capita*.

Wsparcie rozwoju regionalnego w Polsce w ramach europejskiej polityki spójności ma znacznie większe znaczenie niż wymieniona wcześniej skala finansowania, jaka jest dostępna w ramach regionalnych programów operacyjnych [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2016]. Erozja wsparcia z Unii Europejskiej oznacza pilną potrzebę konsekwentnego poszerzania w nadchodzących latach krajowego segmentu polityki regionalnej.

Kolejnym wyzwaniem stojącym przed Polską są spodziewane zmiany ukierunkowania interwencji strukturalnej Unii Europejskiej po 2020 r. Oczywiście jest, że niezależnie od ograniczenia wielkości budżetu UE można spodziewać się istotnych korekt priorytetów tej interwencji. Najważniejsze tematy, jakie będą wymagały negocjacji dotyczą m.in. następujących kwestii:

**A. Dalsze przesunięcie środków EFSI z segmentu dotyczącego spójności na rzecz segmentu interwencji zorientowanego na konkurencyjność.** Ogólna pozycja gospodarcza Polski i jej regionów, a także podmiotów gospodarczych oznacza, że skuteczne ubieganie się o te środki będzie dla większości potencjalnych beneficjentów wielkim wyzwaniem. Towarzyszyć temu będzie najprawdopodobniej dalsze ograniczenie zakresu instrumentów grantowych na rzecz zwrotnych. W Polsce sektor małych i średnich przedsiębiorstw oraz większość samorządów są bardzo słabe kapitałowo, co może być barierą szerszego korzystania z instrumentów finansowych. Ograniczy to możliwości prowadzenia aktywnej polityki regionalnej w odniesieniu do najsłabszych ekonomicznie obszarów.

**B. Dalsza centralizacja interwencji strukturalnej UE.** Kwestia ta dotyczy przynajmniej dwóch wyborów. Pierwszy z nich polega na tym, że środki strukturalne mogą być zarządzane centralnie na poziomie europejskim albo w formule dzielonej między państwem członkowskim i Komisją Europejską. Generalnie rejestrujemy presję na zasadnicze zwiększenie skali środków, które są zarządzane centralnie przez Komisję Europejską. Tego typu inicjatywy zyskują kolejne przywileje ze strony Komisji Europejskiej, widoczne szczególnie w porównaniu z działaniami realizowanymi w formule zarządzania dzielonego. Sprzyja to centralizacji interwencji, tam gdzie jest możliwy wybór, bowiem beneficjenci starają się uniknąć skomplikowanych procedur administracyjnych, jakie są właściwe dla programów i projektów finansowanych w ramach europejskiej polityki spójności. Drugi wybór polega na określeniu skali środków zarządzanych na poziomie krajowym w ramach krajowych programów sektorowych i na poziomie regionalnym w ramach regionalnych programów operacyjnych. W krajach członkowskich UE w latach 2014-2020 obserwujemy generalnie odwrót od programów regionalnych na rzecz programów sektorowych, co zasadniczo osłabia politykę regionalną. Taka tendencja prawdopodobnie będzie umacniała się po 2020 r. Polska jest, jak dotąd, jednym z niewielu przykładów konsekwentnego wzmocnienia segmentu regionalnego polityki spójności.

**C. Silna presja na dalsze biurokratyzowanie interwencji europejskiej polityki spójności.** Wszystkie kraje członkowskie podkreślają w swoich stanowiskach na temat europejskiej polityki spójności potrzebę zasadniczego uproszczenia tej polityki, czego wyrazem jest pojęcie *simplification*. Mimo takiej postawy państw członkowskich w każdym kolejnym okresie programowania polityka ta jest coraz bardziej obciążona różnymi wymogami o charakterze administracyjnym i kontrolnym. Zasada proporcjonalności, czyli dostosowanie wymogów zarządzania i kontroli do wielkości alokacji, staje się pojęciem czysto akademickim. Generuje to w regionach i miastach, a także



u wielu potencjalnych beneficjentów niechęć do europejskiej polityki spójności, kojarzonej z olbrzymimi nakładami niezbędnej pracy administracyjnej i represyjnym systemem wielokrotnej kontroli. Rozporządzenia dotyczące europejskiej polityki spójności z okresu na okres stają się coraz obfitsze, co nawet utrudnia realizację misji europejskiej polityki spójności [Komisja Europejska 2012]. Zasadnicze uproszczenie europejskiej polityki spójności po 2020 r. jest podstawowym wymogiem racjonalizacji interwencji strukturalnej UE. Dlatego musi być konsekwentnie promowane ograniczenie pracy administracyjnej związanej z wdrażaniem, należy zredukować liczbę indykatywnych wytycznych UE oraz zredukować liczbę dodatkowych wytycznych i obowiązujących interpretacji na poziomie państw członkowskich.

**D. Zmiany w modelu finansowania przedsięwzięć podejmowanych w ramach europejskiej polityki spójności.** Jedną z tendencji jest dążenie do podwyższenia wielkości wkładu własnego, a wyrazem jest propozycja wyższego poziomu współfinansowania. Jest to wyzwanie dla słabszych ekonomicznie samorządów lokalnych oraz podmiotów sektora przedsiębiorstw, w tym szczególnie mikro-, małych i średnich podmiotów. Inną ważną decyzją jest zakres instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych. Jednoznaczna tendencją jest zdecydowany priorytet dla instrumentów finansowych kosztem grantów. Jest to zagrożenie dla realizacji funkcji spójnościowej polityki rozwojowej, w tym także polityki regionalnej. Instrumenty zwrotne uruchamiane na zasadzie rewolwingowej umożliwiają oczywiście zasadnicze zwiększenie skali wsparcia przedsięwzięć rozwojowych, także po zakończeniu danego okresu programowania.

**E. Kryteria alokacji środków europejskiej polityki spójności (formuła).** Kwestia ta dotyczy przede wszystkim dwóch funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Od czasu reformy Delorsa najważniejszym beneficjentem europejskiej polityki spójności stały się najbiedniejsze regiony, identyfikowane na poziomie obszarów typu NUTS 2 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*). Od wielu już lat w Unii Europejskiej toczy się debata pod hasłem poza PKB (*beyond GDP*), wskazująca na potrzebę uzupełnienia produktu krajowego brutto o inne mierniki, przede wszystkim bazujące na HDI (*Human Development Index*). W skrajnych opiniach wskazuje się nawet na możliwość wyeliminowania tej kategorii ekonomicznej, jako podstawy interwencji strukturalnej UE. Wskazuje się także na różne słabości miernika PKB i znaczne opóźnienia w jego rejestracji w układach terytorialnych. W odniesieniu do Funduszu Spójności zasadniczo akceptowane jest przyjęcie, jako miernika Dochodu Narodowego Brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej na poziomie całego kraju, a wielkością graniczną jest 90% średniej Unii Europejskiej. W przypadku Polski ze względu na zakres deficytów w zakresie infrastruktury technicznej powinniśmy dążyć do utrzymania dotychczasowych zasad kwalifikowalności oraz tworzenia kopert krajowych Funduszu Spójności. Uzupełniające znaczenie ma pułap transferów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności określany na poziomie państw członkowskich (*capping*). W XXI w. jest on systematycznie obniżany w kolejnych okresach

programowania, w latach 2014-2020 dla Polski wynosi 2,35% PKB średniorocznie. Po 2020 r. nie powinno nastąpić dalsze obniżanie pułapu transferów na rzecz państw beneficjentów europejskiej polityki spójności, a pułapy te powinny być identyczne dla wszystkich krajów członkowskich UE. Rozmiękczenie roli PKB, jako kluczowego miernika polityki spójności należy odczytywać negatywnie, bowiem już samo przejście z wartości naturalnych do wielkości rejestrowanych według parytetu siły nabywczej znakomicie poprawia statystyczny obraz sytuacji słabszych regionów i państw.

W tej fazie dyskusji nad przyszłą polityką spójności trudno jest przedstawić kompleksową i całościową pozycję negocjacyjną Polski. Jednak kilka elementów tej pozycji jest już w miarę oczywistych, a dotyczą one następujących spraw:

A. Niezbędne jest wzmacnianie koordynacji pomiędzy trzema segmentami interwencji UE zorientowanej terytorialnie: polityki regionalnej, polityki miejskiej i polityki rozwoju obszarów wiejskich. W ramach instrumentów i programów sektorowych i problemowych UE powinien być konsekwentnie wzmacniany wymiar terytorialny.

B. Polityka spójności powinna być zorientowana na wszystkie regiony UE, z utrzymaniem, jako podstawy siły interwencji wielkości PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej, z utrzymaniem zdecydowanego priorytetu interwencji dla regionów najbiedniejszych.

C. Systematycznie powinny być wzmacniane instrumenty polityki miejskiej i polityki wspierania rozwoju lokalnego, traktowane jako elementy operacyjnej terytorializacji interwencji strukturalnej UE. Służyć temu powinna także identyfikacja potencjałów i problemów terytorialnych.

D. Zasada pomocniczości oznacza, że potrzebujemy utrzymania kopert krajowych oraz we wszystkich krajach członkowskich, które widzą taką potrzebę, uruchamiania Regionalnych Programów Operacyjnych. Znaczenie układu regionalnego i lokalnego w ramach wieloszczeblowego zarządzania publicznego oraz widoczność na poziomie obywateli zapewniają europejskiej polityce szczególną pozycję.

E. Także w ramach segmentu spójnościowego europejskiej polityki spójności powinny nastąpić przesunięcia na rzecz działań służących budowaniu konkurencyjności, czego wyrazem powinno być m.in. poszerzanie zakresu instrumentów zwrotnych, koncentracja rzeczowa i terytorialna interwencji strukturalnej UE.

F. Współpraca transgraniczna jest sferą interwencji europejskiej polityki spójności o istotnej wartości dodanej i efektach demonstracyjnych, dlatego udział alokacji na jej rzecz powinien zostać zwiększony. W przypadku współpracy wzdłuż zewnętrznych granic UE powinien zostać poszerzony segment regionalny, wdrażany na tym poziomie administracyjnym.

G. Uproszczenie powinno być bezwzględny priorytetem interwencji UE podejmowanej w ramach europejskiej polityki spójności. Konsekwentne stosowanie zasady proporcjonalności powinno ograniczyć niepotrzebnie generowane wysokie koszty administracyjne.

H. Niezbędne jest pozostawienie niewielkiej w sumie części środków EFSI na eksperymentowanie, wymianę najlepszych praktyk, wykorzystanie nowych możliwości o charakterze innowacyjnym, bowiem wiąże się z tym potencjalnie największe efekty mnożnikowe.

I. Postulowane przez wielu partnerów uelastycznianie europejskiej polityki spójności nie powinno być realizowane za pomocą poszerzania skali rezerwy programowania. Z tego punktu widzenia niekorzystne są wszelkie usztywnienia struktury alokacji. W obowiązującym modelu interwencji strukturalnej UE niezbędne jest utrzymanie siedmioletniego okresu programowania.

J. Należy przyspieszyć proces negocjowania regulacji i alokacji finansowych, tak aby w nowy okres programowania wejść od pierwszego stycznia 2021 r. i uniknąć negatywnych konsekwencji cyklu finansowania funduszy europejskich, gdy środków EFSI jest bardzo dużo w niektórych latach i bardzo mało w innych latach.

Dla Polski kluczowym partnerem w negocjacjach jest Komitet Regionów, stojący konsekwentnie na pozycji zachowania unikalnego charakteru europejskiej polityki spójności, co wynika z wstępnej propozycji tej instytucji dotyczącej europejskiej polityki spójności po 2020 r. [Komitet Regionów 2016].

## Literatura

- Barcz J., 2008, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzemieniu Traktatu z Lizbony*. Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Committee of the Regions, 2017, *The Future of Cohesion Policy beyond 2020 "For a Strong and Effective European Cohesion Policy beyond 2020"*, Draft opinion, Rapporteur: Michael Schneider, COTER-VI/015, Brussels.
- ESPON, 2014, *Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050*, Luxembourg.
- European Commission, 2017, *White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, Brussels.
- European Regional Policy Research Consortium, 2014, *Prospects for Cohesion Policy in 2014-20 and Beyond: Progress with Programming and Reflections on the Future*, Paper 14/4, Ross Priory.
- European Regional Policy Research Consortium, 2015, *Permanent Revolution in Cohesion Policy: Restarting the Reform Debate*, Paper 15/4, Glasgow.
- European Regional Science Association. The 55th Congress of the in Lisbon, Portugal, 2015, Opening speech of Corina Cretu, Lisbon.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J., 2016, *The Vulnerability of Polish Regions to the Challenges of the Modern Economy*. *Gospodarka Narodowa*, nr 4: 23-46.

- Komisja Europejska*, 2010, Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Bruksela, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.
- Komisja Europejska*, 2012, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, SEC(2011)1141 wersja ostateczna i SEC(2011)1142 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 14.03.2012, COM(2011)615 final.
- Komitet Regionów*, 2016, Przyszłość polityki spójności po 2020 r. „Dla silnej i skutecznej europejskiej polityki spójności”, Bruksela, COTER-VI/015.
- Landabaso M., 2015, *Reflections on the Future of Cohesion Policy: Challenges under a New Policy Framework, Peripheral and Maritime Regions at the Heart of the Debate on Post – 2020 Cohesion Policy Reform*. 43rd CPMR General Assembly, Florence, November.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, 2012, *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Sprawne państwo, aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, 2014, *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju*, 2015, *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju*, 2017, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030r)*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r., Warszawa.
- Monfort P., 2015, *Prospects for the Review of the EU 2020, Strategy, the Juncker Plan and Cohesion Policy after 2020*. European Commission, DG for Regional and Urban Policy, Jurmala, June, 3.
- Monti M., Daianu D., Fuerst C., Georgieva K., Kalfin I., Lamassoure A., Moscovici P., Simonyte I., Timmermans F., Verhofstadt G., 2016, *Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels, December.
- Pucher J., Frangenheim A., Sanopoulos A., Schausberger W., 2015, *The Future of Cohesion Policy*. Report I, Brussels.

- Pucher J., Tödting-Schönhofer H., Frangenheim A., Sanopoulos A., 2015, *The Future of Cohesion Policy*. Report II, Brussels.
- Szlachta J., 2016, *The Position of the Union of the Provinces of Poland Regarding the Post 2020 Cohesion Policy*. Preliminary Proposal, Union of the Provinces of the Republic of Poland, Warsaw.
- Szlachta J., Zaleski J., 2010, *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*. *Gospodarka Narodowa*, nr 10: 37-56.
- Związek Województw RP, 2016, *Position of Polish Regions on EU Cohesion Policy beyond 2020 (CP 2020+)* adopted on 23-rd November, Warsaw.