

Jacek Szlachta

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
e-mail: j.szlachta90@upcpoczta.pl

Janusz Zaleski

IMGW-PIB Warszawa/Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego
e-mail: Janusz.Zaleski@warr.pl

WYZWANIA POLSKIEJ POLITYKI REGIONALNEJ W KONTEKŚCIE POLITYKI SPÓJNOŚCI UE PO ROKU 2020

CHALLENGES FOR POLISH REGIONAL POLICY IN THE CONTEXT OF EU COHESION POLICY AFTER 2020

DOI: 10.15611/pn.2017.498.31

JEL Classification: F15, F36, R58, R59

Streszczenie: W artykule przedstawiono uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne dla polityki regionalnej w Polsce w okresie kolejnej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej po 2020 roku, występujące zarówno w skali światowej, jak też w skali Unii Europejskiej. Podsumowano polskie doświadczenia we wdrażaniu europejskiej polityki spójności oraz związane z tym osiągnięcia gospodarcze, społeczne, przestrzenne, ale także środowiskowe, kulturowe, polityczne, a niekiedy nawet cywilizacyjne tej polityki. Podkreślono konieczność umacniania terytorialnego wymiaru w przyszłej polityce spójności. Wymieniono najważniejsze wyzwania polskiej polityki regionalnej w negocjowaniu przyszłej polityki spójności. Przedstawiono podstawowe wyzwania wewnętrzne dla polityki regionalnej w Polsce warunkujące dostosowanie jej do zmieniających się uwarunkowań globalnych i europejskich.

Słowa kluczowe: polityka spójności, polityka regionalna, Unia Europejska, rozwój regionalny.

Summary: External and internal context for future regional policy in Poland in the light of next EU budget perspective after 2020 is presented. Polish experiences and achievements in EU cohesion policy implementation are summarized. Strengthening of the territorial dimension in future cohesion policy after 2020 is proposed. The most important challenges in the negotiation of future cohesion policy for Polish regional policy are developed. The basic internal challenges for regional policy in Poland are presented as conditions to adopt it to the changing global and European development context.

Keywords: cohesion policy, regional policy, European Union, regional development.

1. Uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne polityki regionalnej w Polsce

Polityka regionalna w obydwu wymiarach, interregionalnym i intraregionalnym, prowadzona jest w Polsce od 1999 roku, czyli od utworzenia regionalnych podmiotów jej realizacji w postaci samorządów województw, którym przypisano szerokie kompetencje w tym zakresie. We wcześniejszych latach politykę regionalną prowadził wyłącznie rząd. Utworzenie wieloszczeblowego systemu samorządu terytorialnego zaowocowało decentralizacją funkcji rozwojowych, początkowo, od 1990 roku, przez przekazanie kompetencji i źródeł finansowania na poziom lokalny, a od 1999 roku mamy do czynienia z trójszczeblowym systemem terytorialnej organizacji państwa i zdecentralizowaniem polityki regionalnej poprzez przeniesienie szeregu kompetencji w jej zakresie na poziom regionalny. Blisko 20 lat funkcjonowania polityki regionalnej w Polsce w aktualnym układzie terytorialnej organizacji państwa można podzielić na dwa przedziały czasowe:

- Okres do 2004 roku, czyli przed wejściem Polski do Unii Europejskiej i w efekcie przed objęciem Polski w pełnym wymiarze polityką spójności UE.
- Okres od 2004 roku, który będzie trwał do początków trzeciej dekady XXI wieku, gdy polityka regionalna na obszarze całego kraju była, jest i będzie w głównym stopniu finansowana i programowana w ramach polityki spójności EU.

Po roku 2020 w zakresie programowania polityki spójności UE, a po roku 2023 w zakresie finansowania działań rozwojowych w istotny sposób zmieni się sytuacja Polski, gdyż duża część kraju, według prognoz [Zaleski i in. 2016] 4-6 polskich województw, przestanie być najbardziej szczerze finansowana ze środków funduszy strukturalnych UE. Będą to z dużą pewnością województwa: dolnośląskie, śląskie, wielkopolskie i pomorskie oraz powołany od stycznia 2018 roku nowy obszar typu NUTS 2, związany z aglomeracją warszawską. Nie można wykluczyć, że w przypadku kontynuacji trendów kryzysowych na południu Europy mogą do tego dołączyć kolejne polskie województwa. W efekcie będziemy mieli do czynienia z nową sytuacją, gdzie tylko pewna część kraju pozostanie w pełnym oddziaływaniu przyszłej polityki spójności po roku 2020, natomiast województwa będące „lokomotywami rozwojowymi” kraju znajdą się na jej obrzeżach lub zupełnie poza jej oddziaływaniem.

Z opisaną powyżej sytuacją będziemy mieć do czynienia za 4-5 lat, niemniej już dzisiaj wymaga to podjęcia dyskusji i przygotowania istotnych zmian w systemie prowadzenia polityki regionalnej w Polsce w zakresie zarówno programowania, finansowania, instrumentów i narzędzi do jej realizacji, jak i dokonania zmian ustrojowo-instytucjonalnych, umożliwiających jej realizację po roku 2020. Należy mieć na uwadze, że zmiany instytucjonalne, a przede wszystkim zmiany w obszarze źródeł jej finansowania powinny być przygotowane, poddane szerokiej dyskusji politycznej i konsultacjom społecznym na przestrzeni najbliższych 2-3 lat, tak aby po roku 2020 skoncentrować się można było na jej efektywnej realizacji.

Przyszłość polityki regionalnej w Polsce podlega uwarunkowaniom wewnętrznym, ale i w istotny sposób uwarunkowaniom zewnętrznym ze względu na dużą zależność w obecnym okresie od europejskiej polityki spójności i od jej kształtu w przyszłości. Uwarunkowania zewnętrzne nie tylko wyznaczają punkt wyjścia do koniecznych zmian, ale również definiują wyzwania dla jej zrewidowania.

Kluczowe uwarunkowania zewnętrzne dla trajektorii rozwojowych polskich regionów w XXI wieku to megatrendy występujące zarówno w skali światowej, jak i w skali Unii Europejskiej. Najważniejsze megatrendy są w ostatnich dwu dekadach niekorzystne dla Europy, ale też dla Polski i jej regionów. Polegają one między innymi na:

- zasadniczym osłabieniu pozycji gospodarczej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w relacji do innych wysoko rozwiniętych państw świata oraz do tzw. nowych państw przemysłowych, takich jak Chiny, Indie, Brazylia;
- konsekwencjach kryzysu, jaki rozwinął się po roku 2007, który dewastował gospodarkę Unii Europejskiej i większości starych państw członkowskich;
- zmianach związanych z rozpowszechnianiem informacyjnych i komunikacyjnych technologii, co stwarza nowe szanse rozwojowe, także dla peryferyjnie położonych obszarów;
- zmianach klimatycznych i konieczności ich spowalniania ze względu na rosnącą częstotliwość ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak: huragany, powodzie, susze itd., oraz promowania rozwiązań typu *circular economy*;
- krwawych konfliktach zbrojnych występujących na obrzeżach Unii Europejskiej, generujących w olbrzymiej skali potoki uchodźców i migrantów;
- niekorzystnym przebiegu procesów demograficznych w Europie, czego wyrazem są: niskie stopy przyrostu naturalnego, starzenie się społeczeństwa, zniekształcone piramidy wiekowe ludności; w ramach Unii Europejskiej, niezależnie od presji zewnętrznej, rejestrujemy w olbrzymiej skali jednokierunkowe przemieszczenia roczników młodzieży w kierunku bogatszych regionów;
- kryzysie tożsamości Unii Europejskiej, czego najbardziej wyrazistym przejawem jest brexit oraz tendencje autarkiczne i odśrodkowe, reprezentowane nie tylko przez ruchy populistyczne.

Oznacza to w sumie dramatyczne wyzwanie dla przyszłości Unii Europejskiej, które nie pozostanie bez wpływu na kształt i wielkość finansowania europejskiej polityki spójności po roku 2020. W efekcie przed polską polityką regionalną stoją wyzwania zewnętrzne związane z aktywną i konstruktywną postawą w najbliższych latach w ramach europejskiej dyskusji, dotyczącej przyszłości tej polityki [Szlachta 2016; Szlachta, Zaleski 2017], tak aby w jak największym stopniu wspierała ona rozwój polskich regionów, a jednocześnie była atrakcyjna dla innych państw i regionów europejskich. Jest to podstawowe wyzwanie dla władz publicznych odpowiedzialnych za politykę regionalną, wymagające w najbliższych kilku latach wyprzedzających działań na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, dotyczących rządu, samorządów regionalnych i lokalnych, organizacji pozarządowych, podmiotów gospodarczych i innych partnerów społecznych.

Ważnym uwarunkowaniem zewnętrznym są też zmiany w doktrynie polityki regionalnej, będące dorobkiem wiodących ośrodków akademickich, ale w wymiarze praktycznym zawarte w wytycznych i rekomendacjach Banku Światowego [The World Bank 2009]; OECD [2009] i Komisji Europejskiej [Monfort 2015]. Związane są one z dorobkiem nowej geografii ekonomicznej, wprowadzającej wymiar terytorialny w główny nurt ekonomii [Krugman 1995], polityce opartej na miejscach (*place based policy*) [Barca 2009], dostrzeżeniu ważnej roli przestrzeni przepływów [Castells 2008]. Porównanie starego i nowego paradygmatu polityki regionalnej według OECD zawiera tabela 1. Istotne jest dowartościowanie działań służących wzrostowi konkurencyjności.

Tabela 1. Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej wg OECD

Cecha	Stary	Nowy
Cel	okresowa kompensacja w regionach zacofanych	wykorzystanie potencjałów i wzmacnianie konkurencyjności regionalnej
Jednostka interwencji	jednostki administracyjne	funkcjonalne obszary gospodarcze
Strategie	podejście sektorowe	zintegrowane projekty rozwojowe
Narzędzia	subsydia i pomoc publiczna	mix twardego i miękkiego kapitału
Aktorzy	rząd centralny	wieloszczeblowe zarządzanie publiczne
Cel	okresowa kompensacja w regionach zacofanych	wykorzystanie potencjałów i wzmacnianie konkurencyjności regionalnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie [OECD 2009].

Uwarunkowania wewnętrzne można podzielić na następujące kategorie:

- zwiększanie się różnic rozwojowych w co najmniej trzech wymiarach: województwa zachodnie i centralne *versus* Polska Wschodnia, obszary miejskie *versus* obszary wiejskie, metropolie *versus* pozostałe obszary kraju (patrz tabela 2);
- brak skutecznych mechanizmów zwiększania mobilności przestrzennej ludności wewnątrz kraju oraz dyfuzji procesów rozwojowych z obszarów wiodących na pozostałe części kraju;
- wyczerpywanie się „imitacyjnej innowacyjności” jako napędu rozwojowego polskiej gospodarki [Geodecki i in. 2012];
- spowolnienie rozwoju i społeczna percepcja stagnacji w zwiększaniu się dobrobytu i zmniejszaniu dystansu w zamożności do uważanych za bogate państwa Unii Europejskiej;
- emigracja zarobkowe w ogromnej skali około 1 miliona osób w wieku produkcyjnym.

Tabela 2. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w podregionach i regionach według parytetu siły nabywczej (UE28 = 100) dla lat 2004 i 2014 oraz zmiana tego wskaźnika w latach 2004-2014

Podregion	2004	2014	2004-2014 (zmiana)	Województwo	2004	2014	2004-2014 (zmiana)
Warszawa	144	199	+55	Mazowieckie	77	109	+32
Poznań	104	135	+31	Śląskie	57	71	+14
Wrocław	72	112	+40	Wielkopolskie	55	73	+18
Kraków	78	110	+32	Dolnośląskie	52	76	+24
Trójmiasto	75	94	+19	Warmińsko- -mazurskie	39	49	+10
Łódź	61	85	+24	Świętokrzyskie	39	50	+11
Chełmsko- -zamojski	30	37	+7	Podlaskie	38	49	+11
Elcki	33	39	+6	Podkarpackie	35	48	+13
Łomżyński	38	44	+6	Lubelskie	35	47	+12
Polska	50	68	+17	Polska	51	68	+17

Źródło: BDL, GUS.

Dane statystyczne dokumentują znaczący postęp, jaki dokonał się po akcesji Polski do UE, dzięki najwyższej w tym ugrupowaniu dynamice dochodu narodowego w latach 2004-2014, sięgającej 3,9% wzrostu PKB średniorocznie. Jednak znacznie szybciej rozwijały się najsilniejsze województwa i obszary związane z największymi metropoliami, czego wynikiem był znaczący wzrost zróżnicowań w układzie terytorialnym. PKB brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej osiągnął w 2014 roku poziom 68% średniej UE28 (70% w roku 2015), jednak liczony w EUR na mieszkańca wynosił jedynie 39,2%. Płace i inne świadczenia na mieszkańca w EUR wynosiły 34,1% średniej UE28. Skumulowany majątek narodowy na dorosłego mieszkańca według opracowań Credit Suisse [Credit Suisse Research Institute 2014] wynosił w Polsce 24 000 USD, podczas gdy w Czechach 42 000 USD, a w Niemczech 177 000 USD. Udział płac w PKB obniżył od roku 2003 do roku 2016 o 0,9%, w sytuacji gdy we wszystkich państwach Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do UE w 2004 roku, wzrastał (Czechy +0,7%, Węgry +0,6%, Estonia +3,1%). Ilustruje to tabela 3.

W efekcie percepcja społeczna, rozumiana jako odbiór istniejącej sytuacji przez przeciętnego obywatela kraju, jest taka, że przedstawiany jako sukces wzrost i rozwój gospodarczy wyrażany we wskaźnikach makroekonomicznych nie przekłada się na poczucie wzrostu dobrobytu i zamożności w gospodarstwach domowych w oczekiwany sposób. Towarzyszyła temu percepcja sukcesu gospodarczego Polski ograniczonego do największych metropolii. W konsekwencji spowodowało to spadek zaufania do elit polityczno-gospodarczych stojących za przemianami społeczno-gospodarczymi ostatnich 28 lat (po transformacji 1989 roku), zmiany polityczne

Tabela 3. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w podregionach i regionach według parytetu siły nabywczej (UE28 = 100) dla lat 2004 i 2014 oraz zmiana tego wskaźnika w latach 2004-2014

Obszar/kraj	2003	2016	1995-2016 (zmiana)	2003-2016 (zmiana)
UE	37,9	37,7	-0,5	-0,2
Republika Czeska	30,0	30,7	0,9	0,7
Estonia	33,5	36,6	3,1	3,1
Łotwa	31,6	38,1	8,4	6,5
Litwa	31,0	33,8	3,4	2,8
Węgry	34,3	34,9	2,7	0,6
Polska	32,8	31,9	-2,5	-0,9
Słowacja	29,3	30,0	0,5	0,7

Źródło: Eurostat.

i przyzwolenie na centralizacyjne działania polityczne, również w zakresie kształtowania polityki regionalnej.

Celem artykułu jest sformułowanie wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych dla polityki regionalnej w Polsce, których podjęcie i znalezienie własnych rozwiązań zapewnia jej dostosowanie do zmieniających się uwarunkowań globalnych i europejskich.

2. Polityka spójności – polskie doświadczenia

W Polsce bilans interwencji w ramach europejskiej polityki spójności jest zdecydowanie pozytywny. W początkowym okresie kluczowe znaczenie miały działania o charakterze cywilizacyjnym, sprzyjające spójności gospodarczej i społecznej, a po zmianach traktatowych, jakie weszły w życie od roku 2009, także terytorialnej. W kolejnych okresach programowania stopniowo zwiększała się skala i zakres segmentu interwencji zorientowanego na wzrost konkurencyjności. Pozytywne efekty tej polityki dokumentowane są zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym za pomocą modelowania makroekonomicznego (modele HERMIN, QUEST oraz RHOMOLO), a także dzięki wielu analizom ewaluacyjnym, prowadzonym w układzie: *ex ante*, *on going* oraz *ex post*. Dzięki europejskiej polityce spójności stało się możliwe wprowadzenie nowoczesnego aparatu w zakresie: programowania, wyboru projektów, finansowania, audytu, monitoringu oraz ewaluacji. Zbudowany został znaczący potencjał na poziomie krajowym i regionalnym, a także lokalnym, uwzględniający między innymi sektory: podmiotów gospodarczych, administracji publicznej, organizacji pożytku publicznego, środowiska profesjonalno-naukowego, instytucji otoczenia biznesu. Nowym i pozytywnym zjawiskiem jest rosnąca kultura współdziałania różnych podmiotów. Znaczące efekty rejestrowane są we wszystkich wiodących sferach interwencji europejskiej polityki spójności: w sektorze przed-

siębiorstw, w tym mikro, małych i średnich; infrastrukturze sieciowej oraz kapitale ludzkim i społecznym. Polityka spójności jest jedyną polityką UE schodzącą na poziom lokalny oraz podejmującą interwencję publiczną widoczną dla obywateli wszystkich państw członkowskich. Zamówienia publiczne generowane w ramach tej polityki miały pozytywny wpływ na koniunkturę gospodarczą w całej Unii Europejskiej.

Polityka ta jest doskonałym przykładem skutecznego wprowadzenia pomocniczości do praktyki polityk publicznych. Polska zapracowała w Europie na bardzo pozytywną percepcję efektów europejskiej polityki spójności, zarówno ze względu na sprawność absorpcji, jak też ukierunkowanie środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI). Utrwalona w Europie ocena jest jednoznacznie pozytywna, także ze względu na sprawny system eliminowania nieprawidłowości. Jest to olbrzymia wartość, która wymaga pielęgnowania.

Dla Polski skuteczna demonstracja pozytywnych efektów interwencji europejskiej polityki spójności ma kluczowe znaczenie. Eksponowania wymagają efekty: gospodarcze, społeczne, przestrzenne, ale także środowiskowe, kulturowe, polityczne, a niekiedy nawet cywilizacyjne tej polityki. Europejska polityka spójności jest grą o sumie dodanej, oczywiście istotne znaczenie ma rozkład korzyści pomiędzy państwami członkowskimi, także dzięki zamówieniom publicznym dotyczącym przedsięwzięć współfinansowanych ze środków EFSI.

Należy konsekwentnie rozwijać modelowanie makroekonomiczne, techniki ewaluacyjne i prowadzić inne badania naukowe dotyczące polityki spójności, tak aby dokumentować osiągnięcia tej polityki unijnej, a zarazem oceniać obiektywnie zmiany, jakie są wprowadzane w kolejnych okresach programowania. Aktywność w zakresie rozpowszechniania dobrych praktyk ma kluczowe znaczenie dla pozytywnej ewolucji i percepcji europejskiej polityki spójności.

Doświadczenia samorządów województw mają istotne znaczenie dla modernizowania polityki regionalnej. Polska przyjęła po akcesji do Unii Europejskiej w roku 2004 bardzo konsekwentnie zdecentralizowany model wdrażania europejskiej polityki spójności. Elementem takiego podejścia było wprowadzenie na poziomie obszarów typu NUTS 2, jakimi są polskie województwa, szesnastu regionalnych programów operacyjnych, wdrażanych przez samorządy województw. W latach 2014–2020 samorządy województw zarządzają kwotą funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego) o wartości około 32 mld EUR, czyli większą niż kwota środków, jaka zarządzana jest przez jakikolwiek inny kraj członkowski z wyjątkiem Polski. Doświadczenia te oznaczają, że regionalne jednostki terytorialne w Polsce mają zgromadzony wyjątkowy zakres kompetencji (*know-how* i *best practices*) dotyczących polityki regionalnej w różnych jej aspektach. Doświadczenia Polski, ze względu na ich praktyczny charakter oraz skalę i zakres aktywności, są wyjątkowo cenne dla kształtowania polityki spójności Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie mają regionalne programy operacyjne, gwarantujące kompleksowość interwencji strukturalnej UE w układach terytorialnych.

3. Umacnianie terytorialnego wymiaru europejskiej polityki spójności

Pozytywne doświadczenia europejskiej polityki spójności związane są z silną pozycją regionów i miast w modelu tej polityki. Zgodnie z zapisami Traktatu Lizbońskiego od roku 2009 do spójności gospodarczej i społecznej została dopisana spójność terytorialna. Do katalogu kluczowych pojęć weszły między innymi: klucze terytorialne, potencjały terytorialne, bariery terytorialne. Spowodowało to między innymi dowartościowanie polityki miejskiej i polityki rozwoju lokalnego. W latach 2014-2020 zostały wprowadzone do kopert krajowych między innymi dwa nowe instrumenty, które są dedykowane bezpośrednio spójności terytorialnej: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) oraz Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS). Pojawił się także nowy instrument analityczny Ocena Oddziaływania Terytorialnego (*Territorial Impact Assessment*). Coraz szerzej jest promowana triada współzależnej interwencji: polityka regionalna, polityka miejska i polityka rozwoju obszarów wiejskich.

Komisja Europejska, analizując dotychczasowe rezultaty i efekty interwencji oraz dysponując wynikami ewaluacji, będzie najprawdopodobniej proponowała różne modyfikacje, uzupełnienia oraz zmiany w instrumentach służących kompleksowemu zaadresowaniu spójności terytorialnej po roku 2020. Istotne znaczenie ma także poziom decentralizacji interwencji strukturalnej w krajach członkowskich UE, czego wyrazem jest zakres interwencji i skala środków uruchamianych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Pośrednio podporządkowanie europejskiej polityki spójności strategii Europa 2020 doprowadziło w latach 2014-2020 do wzrostu udziału programów krajowych w porównaniu z latami 2007-2013. Wśród dużych beneficjentów Polska była nielicznym przykładem decentralizacji, bowiem w latach 2014-2020 rejestrujemy rosnący udział finansowy i wzrost znaczenia regionalnych programów operacyjnych w ramach interwencji podejmowanej ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Istnieje jednak realne niebezpieczeństwo, że po roku 2020 tendencja dalszego osłabiania pozycji regionalnego wymiaru interwencji strukturalnej UE będzie pogłębiała się. Efektem dowartościowania wymiaru terytorialnego powinno być przyjęcie jako podstawy interwencji strukturalnej UE założenia, że przesłanki terytorialne mają istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego (*territory matters*).

W ostatnich latach polityka miejska zajęła istotne miejsce w systemie interwencji strukturalnej Unii Europejskiej. Wyrazem tego była nie tylko zmiana nazwy odpowiedniej Dyrekcji Generalnej, ale także uruchomienie nowego instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych oraz priorytet dla rewitalizacji rozumianej kompleksowo, czyli w wymiarze fizycznym (przestrzennym), funkcjonalnym, społecznym i gospodarczym. Znaczący potencjał społeczno-gospodarczy miast i ich problemy rozwojowe oznaczają potrzebę koncentracji inwestycji publicznych,

dlatego powinno się dążyć do wzmocnienia skali i poszerzenia zakresu interwencji europejskiej polityki spójności podejmowanej na rzecz miast, przy zachowaniu wiodącej roli regionów w jej programowaniu.

Kluczowe znaczenie ma integracja terytorialnych aspektów interwencji podejmowanej w ramach różnych polityk i instrumentów. Podstawowa część interwencji strukturalnej Unii Europejskiej odbywa się w ramach europejskiej polityki spójności. Jednak istotne znaczenie mają także Wspólna Polityka Rolna, gdzie w ramach filaru drugiego ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich finansowane są różne instrumenty dotyczące obszarów wiejskich, oraz Wspólna Polityka Rybacka posługująca się Europejskim Funduszem Morskim i Rybackim. Dotychczasowe próby integracji, podejmowane przez Komisję Europejską i państwa członkowskie, były na ogół nieudane, bowiem poszczególne dyrekcje generalne skutecznie unikały poddawania się koordynacji na szczeblu krajowym i regionalnym.

Istotna jest także dalsza ewolucja wprowadzonego w latach 2014-2020 Instrumentu Łącząc Europę. Powinien on być konsekwentnie traktowany jako element zintegrowanego pakietu interwencyjnego Unii Europejskiej, a więc unifikowany z europejską polityką spójności. Niepokojący jest fakt nieuwzględnienia wymiaru terytorialnego w ramach nowych inicjatyw, takich jak: Plan Junckera i Horyzont 2020. Istotną inspiracją mogą być prace analityczne i prognostyczne prowadzone bezpośrednio przez Komisję Europejską oraz w ramach programu ESPON, dotyczące przyszłości gospodarki, społeczeństwa i terytorium Europy, takie jak European Territory 2050 [ESPON 2014], w których zbudowano scenariusze rozwojowe Europy oraz sformułowano oczekiwania wobec europejskiej polityki spójności.

Dla kształtowania polityki regionalnej Polski istotne znaczenie ma faktyczna integracja interwencji strukturalnej UE w układach terytorialnych. Ze względu na znaczenie obszarów wiejskich i istotne problemy strukturalne tych obszarów należy dążyć znacznie skuteczniej niż dotychczas do integracji podejmowanej w ramach środków EFSI. Zintegrowany system powinien uwzględniać: politykę regionalną, politykę miejską oraz politykę rozwoju obszarów wiejskich. Kwestia programowania rozwoju z uwzględnieniem znaczenia obszarów morskich i nadmorskich jest także istotna dla Unii Europejskiej (*blue economy*). Nowe instrumenty interwencji strukturalnej wprowadzane przez UE, takie jak: Plan Junckera, *Connecting Europe Facility*, Horyzont 2020 i inne, powinny zawierać konkretne odniesienia terytorialne. Niezbędne jest także szersze wykorzystanie możliwości analitycznych i rekomendacji programu ESPON.

Nawet najdalej idąca krytyka misji, efektywności względnie ukierunkowania europejskiej polityki spójności nie dotyczyła współpracy transgranicznej, bowiem jest ona uważana za kwintesencję integracji europejskiej. W kolejnych okresach programowania utrwaliły się trzy kluczowe obszary współpracy: transgraniczny, transnarodowy oraz międzyregionalny, z priorytetem dla tego pierwszego, a jedynym

istotnym merytorycznym poszerzeniem zasięgu terytorialnego interwencji stało się współfinansowanie przedsięwzięć podejmowanych w ramach międzynarodowych makroregionów.

Znacznie więcej problemów dotyczy współfinansowania współpracy wzdłuż zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Interwencja ta, obok granic wewnętrznych, zarządzana w duchu i filozofii wspierania relacji zewnętrznych, jedynie w bardzo ograniczonym zakresie dotyczyła kwestii rozwoju regionalnego w wymiarze transgranicznym. Szczególnie wzdłuż wrażliwej wschodniej i południowej granicy zewnętrznej UE zwiększenie skali środków zarządzanych na poziomie regionalnym miałyby kluczowe znaczenie dla budowania dobrego sąsiedztwa na poziomie lokalnym i regionalnym i przezwyciężania barier (w tym kulturowych i infrastrukturalnych) w relacji z sąsiadami.

Powinno nastąpić zasadnicze zwiększenie udziału alokacji przeznaczonych na wspieranie współpracy terytorialnej. Niezbędne jest szersze rozwinięcie prac studialnych, służących większej innowacyjności interwencji podejmowanej w ramach współpracy terytorialnej w jej wszystkich czterech nurtach. Należy powrócić do wcześniej obowiązującego modelu zlokalizowania części interwencji dotyczącej współpracy wzdłuż zewnętrznej granicy UE (lądowej i morskiej) w ramach europejskiej polityki spójności. Integrację funduszy strukturalnych UE w układzie terytorialnym należy rozszerzyć o instrumenty finansujące współpracę terytorialną w czterech wymienionych wymiarach przy zachowaniu wiodącej roli regionów w ich zarządzaniu.

4. Europejska polityka spójności post 2020 a polityka regionalna Polski

Przesłanki wyboru priorytetów i struktury wewnętrznej kierunków interwencji są jedną z kluczowych kwestii, bowiem wyznaczają pole merytorycznej interwencji europejskiej polityki spójności. Generalnie rejestrujemy w ostatnich latach tendencję do wprowadzania przez Komisję Europejską, pod pozorem dobrych intencji, kolejnych uszczywnień i ograniczeń.

Pierwszy wybór dotyczy wielkości koperty europejskiej i kopert krajowych. Kwestia ukierunkowania interwencji strukturalnej UE jest bardzo kompleksowym zagadnieniem, którego rozpoznanie wymaga koncentracji uwagi i niezbędnych zasobów. Jak dotąd w kolejnych wieloletnich okresach programowania budżetu europejskiej polityki spójności rejestrowaliśmy systematyczny wzrost udziału alokacji w ramach kopert krajowych w porównaniu z tak zwanymi Inicjatywami Wspólnoty, zarządzanymi bezpośrednio na poziomie europejskim. Obecnie w Unii Europejskiej odradza się tendencja do uruchamiania kolejnych scentralizowanych instrumentów, wdrażanych na poziomie europejskim, które nie uwzględniają wymiaru regionalnego i miejskiego.

Drugi wybór dotyczy priorytetowych sfer interwencji. W latach 2014-2020 w ramach europejskiej polityki spójności określono 11 celów tematycznych, co umożliwia koncentrację wydatków EFSI na wiodących priorytetach interwencji UE. Jednak każde usztywnienie struktury wydatków zwiększa prawdopodobieństwo nieracjonalnego alokowania środków, także w przekrojach regionalnych, bowiem sprzyja to krytykowanemu modelowi, jaki faktycznie jest preferowany i stosowany przez administrację Komisji Europejskiej: „jedno rozwiązanie pasuje do wszystkich” (*one solution fits all*). Tradycyjnie wyróżnia się cztery obszary tematyczne interwencji strukturalnej UE: 1. otoczenie sprzyjające przedsiębiorczości i innowacjom; 2. spójność społeczna i aktywność zawodowa; 3. infrastruktura sieciowa; 4. środowisko i efektywne gospodarowanie zasobami. W Polsce w latach 2014-2020, podobnie jak w innych krajach członkowskich UE, znacząco zmniejszył się udział wydatków na infrastrukturę sieciową. Należy spodziewać się dalszej presji na ograniczenie tych wydatków po roku 2020, nawet w sytuacji gdy Polskę cechują jeszcze bardzo znaczące deficyty dotyczące infrastruktury sieciowej.

Trzeci wybór dotyczy skali instrumentów grantowych i zwrotnych. Dotychczas w europejskiej polityce spójności zdecydowanie dominowały bezzwrotne dotacje, których relatywnie niska efektywność była powszechnie krytykowana. W latach 2014-2020 uzgodniono zasadniczy wzrost udziału alokacji dostępnej w ramach instrumentów finansowych. Po roku 2020 należy oczekiwać jeszcze silniejszej presji ze strony Komisji Europejskiej i państw płatników netto na zwiększenie skali instrumentów finansowych. Oczywiście silne podmioty gospodarcze i samorządy mogą ponieść bez większych problemów ciężar związany z korzystaniem z instrumentów zwrotnych. Jednak w Polsce znacząca liczba samorządów lokalnych oraz część małych i średnich przedsiębiorstw na ich terenie nie jest w stanie skorzystać z takich instrumentów ze względu na niski potencjał finansowy, co oznacza zawężanie terytorialnego zasięgu interwencji ze środków EFSI. W Polsce instrumenty zwrotne, szczególnie w sferze przedsiębiorstw, pozwalają na znaczące zwiększenie skali interwencji strukturalnej wspomaganej ze środków UE.

Konieczny jest sprzeciw wobec centralizacji interwencji strukturalnej UE. Zarządzanie centralne na poziomie europejskim w formie nowej generacji Inicjatyw Wspólnoty lub podobnej powinno być wyjątkiem, a nie regułą. Niepokojącym zjawiskiem jest uruchamianie poza polityką spójności nowych instrumentów, które abstrahują od wymiaru terytorialnego interwencji. Krytycznie ocenić należy wzrost skali i nierówne warunki konkurencji pomiędzy instrumentami regionalnymi europejskiej polityki spójności a nowymi inicjatywami, takimi jak Instrument Łącząc Europę, Horyzont 2020, Plan Junckera itd.

Pozytywnie można oceniać działania zorientowane na koncentrację tematyczną wydatków europejskiej polityki spójności. Jednak nadmierne usztywnienia struktury wydatków prowadzą do marnotrawstwa środków EFSI. Niskie dopasowanie odgórnych priorytetów i działań do sytuacji najsłabszych regionów Unii Europejskiej uniemożliwia sensowne wykorzystanie przyznaných środków.

Należy systematycznie zwiększać zakres instrumentów finansowych, mających charakter zwrotny. Jednak zalecenia Komisji Europejskiej w tym zakresie powinny mieć charakter indykacyjny, bowiem w najsłabszych regionach takie usztywnienie może stanowić barierę absorpcji EFSI. W miarę możliwości operatorem zdecentralizowanych instrumentów finansowych powinny być instytucje zlokalizowane w danym regionie, a środki te powinny pozostać w dyspozycji instytucji regionalnych po ich wykorzystaniu w ramach interwencji strukturalnej.

Na uwagę zasługuje fakt bardzo dużej liczby ważnych uczestników dialogu na temat przyszłości polityki spójności o bardzo różnych interesach. W dialog ten zaangażowane są różne instytucje europejskie, takie jak: Komisja Europejska [ESPON 2014; Monfort 2015], Parlament Europejski [Parlament Europejski 2014], Komitet Regionów [Committee of the Regions 2017], Trybunał Obrachunkowy, a także różne stowarzyszenia i instytucje paneuropejskie, skupiające przykładowo regiony określonego typu. Partnerami merytorycznymi dyskursu są także rządy państw członkowskich oraz układ władz lokalnych i regionalnych [Związek Województw RP 2017]. Poza administracją publiczną mamy do czynienia między innymi ze środowiskiem profesjonalno-naukowym, organizacjami pożytku publicznego, instytucjami otoczenia biznesowego, podmiotami gospodarczymi i ich organizacjami. W sumie można stwierdzić, że jest to wyjątkowo złożony i skomplikowany układ instytucjonalny, wymagający kompleksowości dialogu. Należy podkreślić, że sposób prowadzenia dyskursu na temat budżetu i legislacji europejskiej polityki spójności powinien umożliwiać operacyjne rozpoczęcie nowego okresu programowania od 1 stycznia 2021 roku.

Nieakceptowalne są rozwiązania ograniczające pole dialogu społecznego i politycznego dotyczącego przyszłej polityki spójności w porównaniu z poprzednimi okresami programowania. Prezentowane przez Komisję Europejską propozycje powinny mieć charakter scenariuszowy, definiując: scenariusz bazowy (*status quo*), scenariusz zasadniczego ograniczenia skali europejskiej polityki spójności (minimalny zakres i skala interwencji) oraz scenariusz optymalnej skali interwencji europejskiej, podejmowanej w ramach europejskiej polityki spójności (wykorzystanie szans i możliwości tej polityki dla rozwoju społeczno-gospodarczego UE, maksymalizującej europejską wartość dodaną) w sposób zintegrowany z innymi politykami i instrumentami.

5. Podstawowe wyzwania wewnętrzne dla polskiej polityki regionalnej

Wyzwaniem jest wypracowanie i wdrożenie do roku 2021 nowej generacji programowania rozwoju regionalnego w Polsce dostosowanej do występujących uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Podstawowym uwarunkowaniem prowadzenia efektywnej polityki regionalnej jest zapewnienie stabilnego, wieloletniego finansowania, którego istnienie i funkcjonowanie daje podstawy do prawidłowo

zbudowanego układu instytucjonalnego i elit/liderów życia społeczno-gospodarczego do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej. W latach 2007-2013 inwestycje publiczne w Polsce były finansowane w blisko 50% ze środków europejskiej polityki spójności i podobnie jest w okresie 2014-2020, gdzie szacuje się, że będzie to na poziomie 40%. Regionalne programy operacyjne, główne i dominujące źródło finansowania rozwoju regionalnego na poziomie województw, w latach 2007-2013 zapewniało finansowanie w wysokości 18 miliardów euro i było uzupełniane sumą 7 miliardów euro ze zregionalizowanej części Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W okresie 2014-2020 regionalne programy operacyjne skupiają około 32 miliardów euro. Wyzwaniem na okres po roku 2020 jest określenie, jakie źródła i instrumenty finansowe można wskazać, stworzyć i ustanowić, aby istotny spodziewany spadek finansowania na rzecz polskiej polityki regionalnej ze strony europejskiej polityki spójności nie ograniczył jej możliwości realizowania celów rozwojowych. Należy podkreślić, że istotne przedsięwzięcia strukturalne w regionach i miastach Polski nie zostaną zakończone do roku 2020 i potrzebne jest źródło ich finansowania przez kolejne kilkanaście lat. Wyzwaniem szczególnym jest zapewnienie wieloletniego finansowania rozwoju regionów Polski bardziej rozwiniętych, które utracą dostęp do szczodrego finansowania rozwoju w ramach europejskiej polityki spójności.

Podstawowe pozafinansowe wyzwania kształtowania polityki rozwoju regionalnego, stojące przed Polską, to:

- wzrost zróżnicowań regionalnych w układzie metropolie – reszta kraju, międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych;
- rzeczywisty priorytet dla współpracy transgranicznej, w tym skuteczne podjęcie kwestii rozwoju obszarów położonych wzdłuż zewnętrznych granic UE, ale również wzdłuż granic wewnątrz UE o dużym gradiencie poziomu rozwoju gospodarczego;
- sposób uwzględnienia polityki wobec miast oraz szersze wprowadzenie narzędzi służących spójności terytorialnej;
- integracja polityki regionalnej, polityki miejskiej i polityki rozwoju obszarów wiejskich;
- konsekwentne wdrażanie zasad związanych z subsydiarnością poziomu regionalnego i lokalnego;
- równoczesne uwzględnianie konieczności wspierania wzrostu konkurencyjności, ale także spójności (zasada solidarności) oraz zakończenia likwidowania luk cywilizacyjnych;
- potrzeba szerszego uwzględniania finansowania działań związanych ze spowalnianiem zmian klimatycznych i prewencją przed skutkami takich zmian, szczególnie w zakresie klęsk żywiołowych (powodzie, burze itp.);
- potrzeba dalszych działań na rzecz sanacji środowiska przyrodniczego oraz poszerzeniem skali tzw. gospodarki okrężnej (*circular economy*);

- doskonalenie jakości układu instytucjonalnego programowania i wdrażania polityki regionalnej w istniejącej wieloszczeblowej strukturze zarządzania rozwojem kraju.

Skuteczne podjęcie tych wyzwań wymaga ścisłej współpracy między administracją rządową i samorządami regionalnymi i lokalnymi, ze szczególnym uwzględnieniem dużych środków metropolitalnych. Konieczna jest również bardzo dobra koordynacja międzyresortowa wewnątrz struktur rządowych, gdyż bez współpracy ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego z ministrem finansów nie uda się rozwiązać najważniejszego problemu przyszłości finansowania polityki rozwoju, bez współpracy z ministrem właściwym ds. administracji nie będą możliwe dalsze niezbędne reformy układu instytucjonalnego, a bez współpracy z resortami branżowymi (transport, gospodarka, rolnictwo i obszary wiejskie, praca i pomoc społeczna, nauka i szkolnictwo wyższe itp.) nie będą możliwe realizacje dużych strategicznych rozwojowych projektów infrastrukturalnych i cywilizacyjnych, bez współpracy z horyzontalnymi resortami (środowisko, właściwy ds. zagospodarowania przestrzennego) nie będzie możliwe optymalne przestrzeganie zasad zrównoważonego i odpowiedzialnego rozwoju Polski.

Literatura

- Barca F., 2009, *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place based approach to meet European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at request of D. Hübner Commissioner for Regional Policy, Brussels.
- Castells M., 2008, *Spoleczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 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.
- Credit Suisse Research Institute 2014, *Global Wealth Report 2014*, Zürich.
- 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.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja E-GAP, Kraków.
- Krugman P., 1995, *Development, Geography and Economic Theory*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Monfort P., 2015, *Prospects for the review of the EU 2020, Strategy, the Juncker Plan and Cohesion Policy after 2020*, European Region, DG for Regional and Urban Policy, Jurmala, June 3.
- OECD, 2009, *Regional Policy challenges. New issues and good practices*, Paris.
- Parlament Europejski, 2014, *Polityka spójności i przegląd strategii „Europa 2020”*, Rezolucja z dnia 28 października 2014 r. w sprawie polityki spójności i przeglądu strategii „Europa 2020” (2014/2246(INI)), Bruksela.
- 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., 2017, *Challenges of future cohesion policy*, Gospodarka Narodowa, nr 5.
- The World Bank, 2009, *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington D.C.
- Zaleski J., Jarosz A., Mogiła Z., Skóra S., Tiukało A., Wysocka M., Zaleska M., 2016, *Ocena wpływu realizacji polityki spójności w ramach NSRO 2007-2013 (z wyszczególnieniem wpływu wybranych programów operacyjnych) na rozwój społeczno-gospodarczy Polski za pomocą ilościowego modelu ekonomicznego*. Raport dla Ministerstwa Rozwoju, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław.
- Związek Województw RP, 2016, *Position of Polish Regions on EU Cohesion Policy beyond 2020 (CP 2020+)* adopted on 23-rd November, Warsaw.