

Jakub Kwaśny, Arkadiusz Mroczek, Marta Ulbrych

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

e-mails: kwasnyj@uek.krakow.pl; mroczeka@uek.krakow.pl; ulbrychm@uek.krakow.pl

NOWE PERSPEKTYWY POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ PO ROKU 2020. WNIOSKI DLA POLSKI

NEW PERSPECTIVES FOR THE EUROPEAN UNION'S COHESION POLICY AFTER 2020. APPLICATIONS FOR POLAND

DOI: 10.15611/pn.2018.536.12

JEL Classification: R58

Streszczenie: Pomimo że decyzje w sprawie następnych wieloletnich ram finansowych nie zostały jeszcze podjęte, to jednak z analizy dokumentu otwierającego debatę nt. budżetu UE po 2020 r. pt. *Reflection paper on the future of UE finances* wynika istotne prawdopodobieństwo zmniejszenia skali środków na finansowanie polityki spójności. Takie podejście jest wynikiem konieczności realizacji nowych zadań oraz brexitu. Poza potencjalnym ograniczeniem budżetu wyjście Wielkiej Brytanii z UE oznacza także, że wspólnotę opuści kraj, którego regiony odznaczały się stosunkowo wysokim PKB *per capita*. W wyniku tego wyrażony w liczbach bezwzględnych próg 75% wartości PKB *per capita* obniży się. Sytuacja niektórych spośród regionów kwalifikowanych dotychczas do wsparcia w ramach EFRR i EFS może się w tym zakresie pogorszyć. Kwestia ta ma znaczenie m.in. dla regionów Polski, dlatego w artykule podjęto próbę projekcji przyszłego wsparcia dla naszego kraju. Wykorzystano przy tym metodę kilku scenariuszy, co pozwala przeanalizować najbardziej prawdopodobne warianty zmian.

Słowa kluczowe: brexit, polityka spójności UE, rozwój regionalny, spójność terytorialna.

Summary: Decisions on the next multiannual financial framework have not been made, but the document *The reflection paper on the future of EU finances* sets out possible paths for the future EU budget. It suggests a possible reduction of the scale of funding for cohesion policy. This approach is the result of Brexit and new challenges. While in terms of the Cohesion Fund, changes in eligibility should not be expected, in the case of structural funds the matter is not so clear. "Brexit" also means that the community will leave the country with high GDP per capita. As a result, the threshold of 75% of GDP per capita expressed in absolute numbers will decrease. The situation of some of the regions eligible until now for support under the ERDF and the ESF may deteriorate in this respect. This issue is important, among others for the regions of Poland. Therefore, the article attempts to project future support. The method of several scenarios was used, which allows to analyze the most probable variants of changes.

Keywords: Brexit, EU cohesion policy, regional development, territorial cohesion.

1. Wstęp

Analiza ewolucji polityki spójności UE podkreśla jej elastyczny charakter wobec zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Polityka ta była kształtowana przez lata, a zasadniczy wpływ na jej formę miał proces pogłębiania i poszerzania UE. Pomimo wcześniejszych zapowiedzi początek „uwspólnotowienia” polityki regionalnej nastąpił wraz z uruchomieniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w 1975 r., a szczególnie jego reformą dokonaną cztery lata później. Zarezerwowano wówczas 5% środków funduszu do wyłącznej dyspozycji Komisji Europejskiej, która mogła je przeznaczać na inicjatywy związane z własnymi priorytetami regionalnymi. Niemniej podstawy prawne do realizowania polityki regionalnej stworzył Jednolity Akt Europejski celem zrekompensowania biedniejszym regionom skutków funkcjonowania w ramach wspólnego rynku. Ważnym przełomem w rozwoju polityki regionalnej były także reformy wynikające z pogłębienia integracji w kierunku unii gospodarczo-walutowej czy dalszego poszerzenia UE. Kolejne zmiany wprowadzone w polityce spójności zostały zainicjowane publikacją raportu F. Barki, w którym wskazano potrzebę realizacji polityki ukierunkowanej terytorialnie w celu aktywizacji niewykorzystanego potencjału endogenicznego. Aktualnie trwa dyskusja na temat kierunku polityki spójności po roku 2020, a jej elementami są nowe wyzwania, związane m.in. z kryzysem migracyjnym i perspektywą brexitu. Niniejszy artykuł stanowi głos w dyskusji na temat przyszłej koncepcji polityki spójności. Zasadniczym celem badawczym jest projekcja przyszłego wsparcia dla Polski z uwzględnieniem konsekwencji brexitu dla budżetu UE. Podstawą prowadzonych badań są studia materiałów źródłowych, publikacji naukowych oraz baz danych statystycznych.

2. Aktualne założenia polityki spójności UE

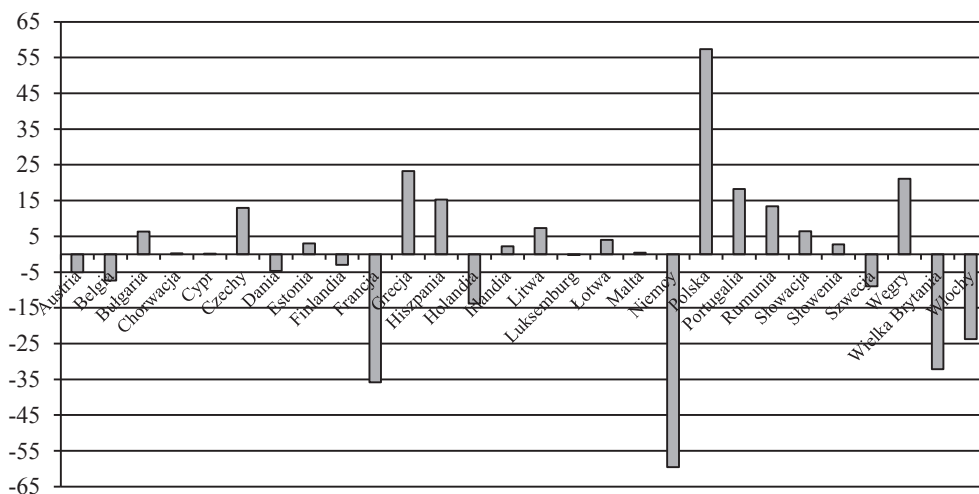
Zapoczątkowana raportem F. Barki dyskusja na temat terytorialnie ukierunkowanej polityki spójności spowodowała stopniową zmianę myślenia wśród unijnych decydentów na temat tego, czym jest i jakich narzędzi wymaga skuteczna polityka spójności. Powinna ona być przede wszystkim długofalowa, nastawiona na przeciwdziałanie niepełnemu wykorzystaniu zasobów i wykluczeniu społecznemu [Barca 2009] oraz wspierać „inteligentny wzrost” (*smart growth*), jeden z trzech filarów Strategii Europa 2020 [Camagni, Capello 2013, s. 356]. Jej celem powinno być zatem pobudzanie zasobów endogenicznych, a tym samym trwałej dynamiki rozwoju lokalnego konkretnego terytorium [Pietrzyk 2000, s. 32]. Waloryzacji miejscowych zasobów uwzględniających specyfikę terytorialną ma służyć upowszechnienie regionalnych i krajowych strategii na rzecz inteligentnych specjalizacji [KOM 2013; Foray 2015; Klepka 2005]. Ich celem jest koncentracja na kluczowych krajowych i regionalnych priorytetach i potrzebach w zakresie rozwoju opartego na wiedzy oraz działań związanych z rozwojem technologii informacyjnych i komunikacyjnych [KOM 2013;

s. 8]. Strategie te miały zapewnić zidentyfikowanie obszarów najbardziej obiecujących, a także słabych stron, które hamują innowacyjność w regionie [KOM 2014a; Pawlik 2016]. Jednak inteligentne specjalizacje wcale nie są nowością ani też nie gwarantują diametralnej zmiany w podejściu do polityki innowacyjnej, chociażby ze względu na porównania do „klastra porterowskiego” oraz sposób ich wyboru [Dziemianowicz, Peszat 2013, s. 277-280]. Ważniejszym elementem terytorializacji polityki spójności – zawierającym element specjalizacji – jest jednak polityka miejska, a same miasta uznane zostały za regionalne motory wzrostu gospodarki europejskiej [Sokołowicz, Zasina 2016, s. 43-65]. Celem polityki spójności winno być zatem – oparte na lokalnych potencjałach – pobudzanie rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych. Dlatego w latach 2014-2020 5% krajowych alokacji w ramach EFRR zostało zarezerwowane dla realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Wspieranie wybranych czynników, które determinują konkurencyjność regionalną, staje się wiodącym celem polityki. W nowej polityce proponowane jest podejście zintegrowane, a podejmowane działania i interwencje są kierowane do wszystkich regionów, niezależnie od ich poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego [Dziembała 2016].

3. Ewolucja budżetu europejskiej polityki spójności

Polityka spójności jest nieodzownym filarem procesu integracji europejskiej, a obecnie bardziej niż kiedykolwiek jest aktualna z uwagi na wyzwania, przed którymi stoi Unia. Strategiczne wykorzystanie środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zgodnie z zdecentralizowanym podejściem oddolnym przyczynia się do pozytywnego rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego państw członkowskich UE [Komitet Regionów 2017]. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na toczącą się dyskusję na temat budżetu UE w związku z planami dotyczącymi nowego wieloletniego okresu finansowania. Perspektywy finansowe, aktualnie 7-letnie, zawierają wskaźniki i zestawienie wydatków UE na nadchodzące lata. Tryb uchwalania perspektyw jest złożonym procesem i wynika z decyzji politycznych oraz kompromisów podejmowanych przez państwa członkowskie [Czernielewska-Rutkowska, 2008]. Wieloletnie ramy finansowe stanowią zatem instrument planowania i gwarancję, że wydatki będą ponoszone w sposób przewidywalny. Określają one maksymalne roczne wydatki UE (zwane pułapami) w kilku obszarach polityki. Te z kolei są realizowane w ramach corocznie przyjmowanego budżetu, który stanowi ok. 1% dochodu narodowego brutto UE.

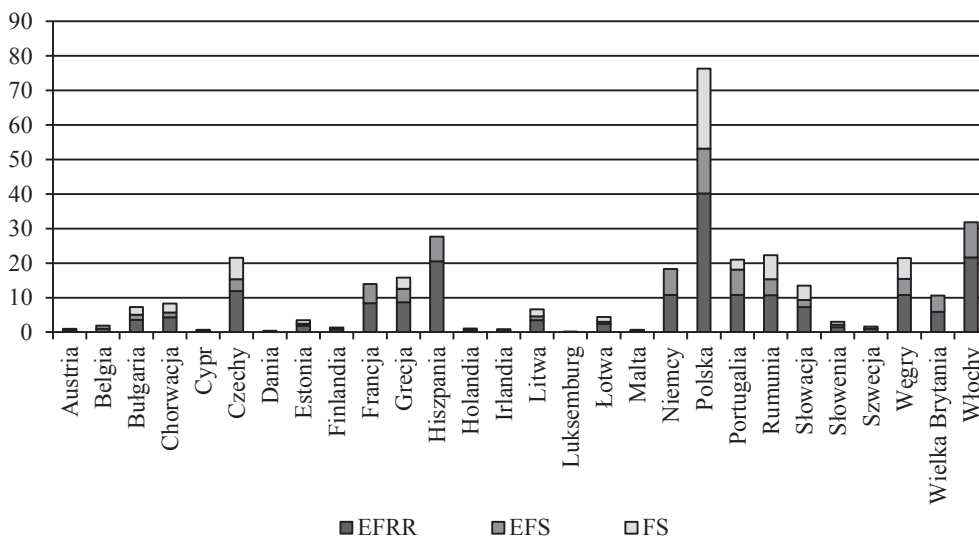
Zasadniczy ciężar finansowania budżetu UE spoczywa na najbogatszych jej członkach (rys. 1). Cztery państwa członkowskie UE, tj. Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy, generują ponad dwie trzecie całego dochodu netto UE, a tylko 11 z 28 wpłaca więcej niż pobiera. Wielka Brytania, mimo rabatu wywalczonego przez M. Thatcher, od lat pozostaje płatnikiem netto budżetu UE. W latach 2010-2014 jej kontrybucja netto do wspólnego budżetu wyniosła ponad 32 mld, czyli blisko jedną piątą ogólnego budżetu netto UE.



Rys. 1. Saldo rozliczeń netto krajów członkowskich do budżetu UE w latach 2010-2014 (mld euro)

Źródło: [Gutteridge 2016].

Głównymi beneficjentami były natomiast nowe państwa członkowskie oraz Grecja, Portugalia, Hiszpania oraz w mniejszej skali Irlandia. Zdecydowanie największym odbiorcą unijnych środków pieniężnych była Polska – alokacja wyniosła 57,3 mld euro w ciągu analizowanych pięciu lat (rys. 2).



Rys. 2. Alokacja funduszy polityki spójności UE w państwach członkowskich w latach 2014-2020 (mld euro)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [KOM 2018].

Budżet UE ma charakter redystrybucyjny, a główny obszar wsparcia dotyczy polityki rolnej i polityki spójności. Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 1 można wskazać na rosnący udział polityki spójności w budżecie UE. Mimo że polityka regionalna UE uzyskała podstawy traktatowe wraz z Jednolitym Aktem Europejskim, analiza obejmuje okres od 1975 r., kiedy został utworzony Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). W tym roku udział środków skierowanych na rozwój i poprawę konkurencyjności regionów był niewielki w porównaniu z budżetem wspólnej polityki rolnej. Jednak już w 1988 r., na progu wprowadzenia pierwszego pakietu reform Delorsa, udział ten wynosił 17,2%, i od tego czasu powoli wzrastał. Wzrost ten odbywał się kosztem polityki rolnej, której udział w budżecie stopniowo spadał w czasie. Część budżetu przyznana na politykę spójności nie wzrosła jednak w ostatnich latach znacząco, pomimo zwiększonej dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym w rozszerzonej UE. Pierwszy oraz drugi pakiet Delorsa zakładał wzrost wydatków na europejską politykę spójności przy jednoczesnym zwiększaniu górnego pułapu wpłat do budżetu UE: z 1,14% Produktu Narodowego Brutto (PNB) do 1,2% PNB, a następnie z 1,2 do 1,27% PNB. W 2002 r. PNB zastąpiono wskaźnikiem DNB (Dochód Narodowy Brutto), określając maksymalny poziom wpłat do budżetu UE państw członkowskich na poziomie 1,23% Dochodu Narodowego Brutto (DNB) całej Unii, w praktyce jednak w Wieloletnich Ramach Finansowych UE zarezerwowane na zobowiązania środki ogółem wynoszą na lata 2014-2020 1,04% DNB, a wartość środków na płatności ogółem spadła poniżej 1% DNB (0,98%).

Tabela 1. Udział europejskiej polityki spójności i wspólnej polityki rolnej w budżecie UE

Rok	Procent budżetu UE		Wielkość budżetu UE jako procent DNB UE
	Europejska polityka spójności	Wspólna polityka rolna	
1975	6,2	70,9	0,53
1980	11,0	68,6	0,80
1985	12,8	68,4	0,92
1988	17,2	60,7	1,12
1993	32,3	53,5	1,20
2000	34,8	44,5	1,07
2007	36,7	47,1	1,04
2013	38,1	43,0	0,93

Źródło: [House of Lords 2008].

Polityka spójności UE stanowi podstawowe ramię inwestycyjne. Zapewnia ona największy wkład we wspieranie MŚP, badań, rozwoju i innowacji, edukacji, gospodarki niskoemisyjnej, środowiska, walki z bezrobociem i wykluczeniem społecznym, w rozwój infrastruktury łączącej obywateli UE oraz w modernizację organów administracji publicznej. Inwestycje w ramach polityki spójności w połączeniu z reformami strukturalnymi odgrywają kluczową rolę we wspieraniu wzrostu gospo-

darczego i zatrudnienia oraz w realizacji celów Strategii Europa 2020. W latach 2014-2020 zamiast trzech celów (jak w okresie 2007-2013) fundusze polityki spójności wspierają dwa cele: inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia (który podzielono dodatkowo na 11 celów tematycznych) oraz europejską współpracę terytorialną (EWT). Natomiast cel pierwszy dla funduszy strukturalnych podzielony został dodatkowo na trzy kategorie regionów (tab. 2):

- słabiej rozwinięte – z PKB na mieszkańca niższym niż 75% średniej UE-27;
- przejściowe – z PKB na mieszkańca wynoszącym pomiędzy 75% a 90% średniej UE-27;
- lepiej rozwinięte – z PKB na mieszkańca powyżej 90% średniej UE-27.

Tabela 2. Alokacja funduszy polityki spójności UE w latach 2007-2013 oraz 2014-2020

2007-2013 (ceny stałe z 2004 r.)			2014-2020 (ceny stałe z 2011 r.)		
Cele	Kwota wsparcia (mld euro)	% alokacji	Kategoria regionów cel 1	Kwota wsparcia (mld euro)	% alokacji
Fundusz Spójności	61,7	20%	Fundusz Spójności	66,3	20,4%
Cel 1. Konwergencja (EFRR+EFS)	189,86	61,5%	Regiony słabiej rozwinięte (EFRR+EFS)	164,3	50,53%
Z czego na regiony tzw. efektu statystycznego i regiony <i>phasing-out</i>	12,5	4,06%	Regiony przejściowe (EFRR+EFS)	32	9,84%
Regiony <i>phasing-in</i> w ramach Celu 2	10,4	3,37%			
Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (EFRR i EFS)	49,2	15,95%	Regiony lepiej rozwinięte (EFRR+EFS)	49,3	15,16%
Cel 3. Europejska współpraca terytorialna	7,75	2,51%	Cel Europejska współpraca terytorialna	8,95	2,75%
Udział alokacji polityki spójności w budżecie unijnym	35,7%		Udział alokacji polityki spójności w budżecie unijnym	32,5%	

Źródło: [MIR 2015, s. 18].

Realizacja celów Strategii Europa 2020 oparta jest na podpisywanych przez Komisję i państwa członkowskie umowach partnerstwa (UP), określających obustronne zobowiązania odnośnie do konkretnych działań w ramach Wspólnych Ram Strategicznych (WRS) [Pietrzyk 2013, s. 158-159]. WRS wychodzą ponad perspektywę funduszy polityki spójności, tj. wykazują punkty styczne z jednej strony między EFRR, Europejskim Funduszem Społecznym (EFS), Funduszem Spójności a Europejskim Funduszem Rolnym na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskim Funduszem Morskim i Rybackim (EFMR)¹, a z drugiej strony między wymienionymi funduszami a pozostałymi instrumentami polityk UE.

¹ Które razem nazwane zostały Europejskimi Funduszami Strukturalnymi i Inwestycyjnymi (EFSI).

4. Projekcja przyszłego wsparcia dla Polski

Alokacja Funduszu Spójności przebiega na poziomie państw i po roku 2020 Polska będzie nadal spełniać kryteria uprawniające do korzystania z niej. Jednak w ramach funduszy strukturalnych zasadnicza część środków wydawana jest na finansowanie celu 1. W jego zakresie ok. 50% środków przeznaczonych jest na wydatki w regionach słabiej rozwiniętych, ok. 10% pokrywa wydatki w regionach przejściowych, a 15% w regionach lepiej rozwiniętych. W tabeli 3 podano dostępne aktualnie poziomy PKB na mieszkańca w regionach Polski.

Tabela 3. Rozkład PKB w Polsce na poziomie NUTS 2, UE=100

Województwo/region	2014	2015	2016	Średnia 2014-2016
Łódzkie	63	64	64	64
Mazowieckie*	108	109	109	109
Małopolskie	60	62	62	61
Śląskie	70	71	71	71
Lubelskie	47	47	47	47
Podkarpackie	48	48	48	48
Świętokrzyskie	49	49	49	49
Podlaskie	49	49	48	49
Wielkopolskie	72	74	75	74
Zachodniopomorskie	57	58	57	57
Lubuskie	57	57	57	57
Dolnośląskie	76	76	76	76
Opolskie	55	55	55	55
Kujawsko-pomorskie	55	56	56	56
Warmińsko-mazurskie	48	48	49	48
Pomorskie	64	66	66	65
Warszawski – stołeczny**	–	–	–	147***
Mazowiecki – regionalny**	–	–	–	60***

* Do końca 2017, ** od 1 stycznia 2018, *** rządowe szacunki za www.money.pl.

Źródło: [Eurostat].

Większość regionów mieści się w grupie słabiej rozwiniętych i z punktu widzenia wysokości przyszłego finansowania ich sytuacja jest najbardziej wygodna. Po pierwsze regiony te otrzymują największą część wsparcia, a po drugie jest ich stosunkowo mało w skali całej UE. Oznacza to, że konkurencja o środki będzie wśród nich najniższa. Jeśli kwalifikacja nastąpi według średniej z trzech lat, to Wielkopolskę można jeszcze zaliczyć do grupy pierwszej, natomiast jeśli przyjąć wskaźnik za rok 2016, to znajdzie się ona już w grupie drugiej. Dolny Śląsk w każdej opcji znajduje się w grupie drugiej. Województwo mazowieckie natomiast do niedawna jako

jedyne znajdowało się w przedziale regionów lepiej rozwiniętych. W związku z tym dotychczasowe mazowieckie podzielono „statystycznie” na region stołeczny i mazowiecki regionalny. Status Warszawy z punktu widzenia dostępu do środków unijnych nie ulegnie zmianie, natomiast szanse otaczającego ją regionu wzrosną nawet w stosunku do perspektywy 2014-2020. Na ten moment nie jest możliwe podanie bilansu wysokości wsparcia, jakie wynika z powyższych zmian statusów niektórych województw. Można jednak zasygnalizować, że regiony awansujące z kategorii słabiej rozwiniętych do przejściowych mają w sumie niemal 6,5 mln mieszkańców, Warszawa wraz z powiatami, które tworzą nowy region stołeczny, to z kolei ok. 2,9 mln mieszkańców, natomiast nowy region mazowiecki będzie zamieszkiwało ok. 2,4 mln osób [Polskawliczbach 2018]. W perspektywie 2014-2020 tylko liczące 5,3 mln mieszkańców mazowieckie znajdowało się w kategorii regionów najlepiej rozwiniętych, co sugeruje, że w nowej perspektywie dostęp do środków będzie w efekcie jednak trudniejszy.

W praktyce największy wpływ na wysokość wsparcia będą miały możliwości finansowe UE. Te z kolei mogą być poważnie uszczuplone ze względu na brexit. Choć przed końcem negocjacji w sprawie perspektywy finansowej UE po roku 2020 nie można jednoznacznie stwierdzić, jaką wysokość będzie miał nowy wieloletni budżet Wspólnoty, to jednak można nakreślić pewne modelowe warianty, w ramach których negocjacje te będą prawdopodobnie prowadzone.

Wstępne szacunki można odnaleźć zarówno w źródłach brytyjskich, jak i unijnych. Podawane kwoty zależą od roku, którego dotyczą, a w przypadku prognoz także od metodologii, na podstawie której zostały sporządzone². Jeśli chodzi o stronę dochodową budżetu wspólnotowego, to może spaść nawet o 14-19%, czyli od 20 do 27 mld euro. Jeśli jednak przyjąć model przyszłej współpracy podobny do szwajcarskiego i norweskiego, to strata powinna wynosić od 12% do 18%. Gdyby Wielka Brytania nie weszła w skład wspólnego rynku, to strata wyniosłaby od 11% do 14% dochodów [EPC 2017, s. 5]. Na tym ostatnim wariantcie budżet UE zarabia dzięki cłom, tracą natomiast firmy i konsumenci z obydwu stron.

Konsekwencją brexitu będzie także spadek wydatków UE. Jedno ze źródeł brytyjskich podaje, że dla roku 2014 kontrybucja netto Królestwa wynosiła ok. 8,35 mld funtów [Begg 2016, s. 9], czyli ok. 10,35 mld euro. W latach 2016-2017 wysokość wpłat do budżetu wyniosła 12,2 mld funtów, wypłat 4,1 mld, co daje kontrybucję netto w wysokości 8,1 mld. Po odliczeniu kwoty, którą z unijnego budżetu podmioty brytyjskie uzyskały bezpośrednio, realna kontrybucja wynosić będzie więc nawet poniżej 7 mld funtów [HC 2018, s. 7]. Według tego samego źródła, w latach 2018-2023 (do końca finansowania obecnej perspektywy) wkład Wielkiej Brytanii (WB) do budżetu UE będzie wynosił jednak ok. 10,5 mld funtów, czyli niemal 12 mld euro rocznie [HC 2018, s. 9]. Według innych, nieco ostrożniejszych szacunków roczna

² Na otrzymane wielkości wpływa m.in. kurs wymiany funta do euro, ale także fakt, że brytyjski rok obrachunkowy trwa od kwietnia do marca.

strata netto budżetu Wspólnoty ma wynieść ok. 10 mld euro, czyli od 6% do 8% w skali całej perspektywy finansowej.

Próba predykcji wielkości wsparcia dla Polski w ramach polityki spójności po 2020 r. została przedstawiona w formie trzech scenariuszy (tab. 4), w ramach których wsparcie to powinno się zawierać. Przy ich sporządzaniu przyjęto następujące założenia:

- całkowita wysokość budżetu unijnego w perspektywie 2014-2020 wynosi (według sum zobowiązań) 1087,197 mld euro [KOM 2018a];
- udział polityki spójności w całości wydatków unijnych wynosi 32,5% (tab. 2);
- całkowita alokacja dla Polski w ramach polityki spójności w perspektywie 2014-2020 to 82,7 mld euro³ [MIR 2014];
- polska składka to 30 mld euro, co daje ok. 4% udziału w budżecie UE⁴;
- różnica pomiędzy całkowitą wartością wsparcia dla Polski (oprócz polityki spójności główną rolę odgrywa tutaj wspólna polityka rolna), wynoszącą ok. 105 mld euro, a składką wynosić więc będzie ok. 75 mld euro.

Tabela 4. Możliwe scenariusze wsparcia Polski w ramach polityki spójności na tle składki do budżetu UE

Wysokość budżetu	Obniżona			Utrzymana		
	Polityka spójności	Składka członkowska		Polityka spójności	Składka członkowska	
		mld euro	% budżetu UE		mld euro	% budżetu UE
Obniżony (30%)	70,9	30	4	76,3	49	4,5
Utrzymany (32,5%)	76,9			82,7		
Podwyższony (35%)	82,8			89,0		

Źródło: opracowanie własne, w cenach z 2014 r.

Wariant obniżonego budżetu oznacza jego zmniejszenie o 7%, co jest środkiem wyznaczonego wcześniej przedziału wynikającego ze straty netto związanej z brexitem. Założono jednocześnie, że struktura wydatków polityki spójności będzie zmieniona w ten sposób, iż będzie odzwierciedlać obniżenie wydatków na rzecz WB. Jest to założenie optymistyczne z punktu widzenia takich państw, jak Polska, różniących się pod tym względem od WB.

Przed ukończeniem negocjacji trudno jest stwierdzić jednoznacznie, do jakiego wariantu przysła kwota wsparcia będzie najbardziej zbliżona. Ponieważ jednak oprócz charakteru technicznego negocjacje te mają także wymiar polityczny, warto zwrócić uwagę na wypowiedzi kanclerz największego płatnika netto do wspólnego

³ Kwota ta uwzględnia środki zarządzane bezpośrednio przez KE.

⁴ Rzeczywiste wartości składek w latach 2014 do 2017 wahały się od ponad 3,5 mld do prawie 4,5 mld zł [KOM 2015].

budżetu. Z jednej strony dopuszcza ona wzrost składek państw członkowskich [WNP] i wydaje się doceniać realizację polityki spójności w takich krajach, jak Polska [TVP], a z drugiej podkreśla nowe wyzwania i kwestie sporne wewnątrz UE [WP]. Na podstawie tych wypowiedzi autorzy stwierdzają, że najbardziej prawdopodobnym wariantem jest utrzymanie wysokości unijnego budżetu osiągnięte przez wzrost składek państw członkowskich oraz obniżenie w nim udziału polityki spójności ze względu na inne wyzwania stojące przed Unią. Obniżenie całościowej kwoty wsparcia dla Polski jest także uzasadnione opisanym wcześniej przesunięciem części kraju do kategorii regionów przejściowych. Bilans netto rozliczeń Polski z UE również będzie niższy niż w aktualnej perspektywie.

5. Zakończenie

Doświadczenia z dotychczasowych perspektyw finansowych warunkują kierunki rozwoju analizowanej polityki w celu zwiększenia jej skuteczności. Ramy dla następnego okresu programowania powinna stanowić strategia rozwoju uwzględniająca nowe uwarunkowania, jakie pojawiają się w takich obszarach, jak brexit, bezpieczeństwo energetyczne, demografia, migracje i ochrona granic zewnętrznych. Skuteczna polityka spójności jest jednocześnie warunkiem przewyciężenia kryzysów [Komitet Regionów 2017]. W wielu państwach członkowskich inwestycje realizowane z udziałem środków polityki spójności, w czasie ostatniego globalnego kryzysu, stanowiły główne, jeśli nie jedyne źródło inwestycji publicznych. Od 2008 do 2013 r. inwestycje publiczne w całej UE spadły realnie o 20%, natomiast w Grecji, Hiszpanii i Irlandii spadek ten wyniósł ok. 60%. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w których fundusze polityki spójności są szczególnie istotne, inwestycje publiczne (mierzone jako nakłady brutto na środki trwałe) spadły o jedną trzecią [KOM 2014, s. 15].

Fundamentalnym zadaniem UE jest przyspieszenie wzrostu gospodarczego; w tym zakresie niezbędne są działania ukierunkowane na wzmocnienie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej [KOM 2014b]. Tym samym polityka spójności UE stanowi istotne narzędzie realizacji tego celu. Jej przyszły kształt i wytyczne są niezmiernie ważne dla Polski, która jest największym beneficjentem od 2007 r. Obecnie zakłada się, że kwoty skierowane do Polski będą niższe po 2020 r., na co ma wpływ wyższy poziom rozwoju polskich regionów, wyjście z UE Wielkiej Brytanii i nowe zadania, które stawia przed sobą UE. Na ostateczną kwotę będą także wpływać zarówno państwa członkowskie, jak i organy UE.

Literatura

- Barca F., 2009, *Program zreformowanej polityki spójności. Podejście osadzone mające na celu sprostanie wyzwaniom i oczekiwaniom, wobec których staje Unia Europejska*, Komisja Europejska, Bruksela.

- Begg I., 2016, *The EU budget and UK contribution*. *National Institute Economic Review*, no 236 (1), s. 39-47.
- Camagni R., Capello R., 2013, *Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: Toward Smart Innovation Policies*, *Growth and Change*, vol. 44, no 2, s. 355-389.
- Czernielewska-Rutkowska M., 2008, *Procedura przyjmowania budżetu Unii Europejskiej w prawie i praktyce*, *Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica*, nr 221, s. 3-14.
- Dziembała M., 2016, *Wyzwania dla polityki spójności realizowanej w Polsce w perspektywie 2014-2020*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 270, s. 69-76.
- Dziemianowicz W., Peszat K., 2013, *Inteligentne specjalizacje województw – między nadzieją a kolejnym rozczarowaniem*, [w:] Gaczek W.M. (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- EPC, 2017, *European budget post-Brexit, Confronting reality, exploring viable solutions*, EPC Discussion Paper.
- Eurostat, Baza Regio, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database> (23.02.2018).
- Foray D., 2015, *Smart Specialisation – Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. Routledge, Regions and Cities.
- Gutteridge N., 2016, *The real winners and losers from the EU (and surprise – Britain gets a raw deal)*, *Express*, Jun 8.
- HC, 2018, *House of Commons, The UK's contribution to the EU Budget, House of Commons Briefing Paper*, Number CBP 7886.
- House of Lords, 2008, *European Union – Nineteenth Report*, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/141/14102.htm> (23.02.2018).
- Klepka M., 2005, *Raport z inwentaryzacji regionalnych strategii innowacji (RIS) w Polsce*, Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, www.rsi.org.pl (17.08.2016).
- KOM, 2013, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation – RIS3*, May 2013, www.ec.europa.eu (15.08.2016).
- KOM, 2014, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, www.ec.europa.eu (14.01.2018).
- KOM, 2014a, *National/Regional Innovation Strategies for Smart Specialisation – RIS3, Cohesion Policy 2014-2020*, www.ec.europa.eu (15.08.2016).
- KOM, 2014b, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Budżet*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- KOM, 2015, *Budget 2015*, http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/revenue/index_en.html (26.03.2018).
- KOM, 2018, *ESIF Regional Policy budget by country 2014-2020*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-Regional-Policy-budget-by-country-2014-2020/fift-a67j> (24.02.2018).
- KOM, 2018a, *Multiannual Financial Framework adjusted for 2018*, http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm (26.03.2018).
- Komitet Regionów, 2017, *Przyszłość polityki spójności po 2020 r. Ku silnej i skutecznej europejskiej polityce spójności po 2020 r.*, COTER-VI/015.
- MIR, 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Fundusze Europejskie na lata 2014-2020*, nr 33, marzec 2014.
- MIR, 2015, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014-2020*, Warszawa, www.bpbs.uni.lodz.pl (12.04.2016).
- Pawlik A., 2016, *Przestrzeń – kreatywne miasto podstawą współczesnej gospodarki regionalnej*, *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, nr 3, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce, s. 223-231.

- Pietrzyk I., 2000, *Polityka Regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pietrzyk I., 2013, *Reforma europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020*, [w:] Nowakowska A., *Zrozumieć terytorium – idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Polskawliczbach, 2018, *Polska w liczbach*, www.polskawliczbach.pl (28.03.2018).
- Sokołowicz M.E., Zasina J., 2016, *Ekonomia miasta*, [w:] Nowakowska A. (red.), *Ekomiasto#Gospodarka. Zrównoważony inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- TVP, 2018, *Merkel: Chcemy wzmocnić kraje, jak Polska, które efektywnie wykorzystują środki z UE*, <https://www.tvp.info/36451919/merkel-chcemy-wzmocnic-kraje-jak-polska-ktore-efektywnie-wykorzystuja-srodki-z-ue> (26.03.2018).
- WNP, 2018, *Angela Merkel stawia warunki ws. budżetu Unii Europejskiej*, http://www.wnp.pl/rynki-zagraniczne/angela-merkel-stawia-warunki-ws-budzetu-unii-europejskiej,319549_1_0_0.html (26.03.2018).
- WP, 2018, *Nie tylko praworzadność? Merkel chce powiązać wypłatę funduszy unijnych z przyjmowaniem uchodźców*, <https://wiadomosci.wp.pl/nie-tylko-praworzadnosc-merkel-chce-powiazac-wyplate-funduszy-unijnych-z-przyjmowaniem-uchodzcow-6223197018769025a> (26.03.2018).