

JACEK SZLACHTA

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

JANUSZ ZALESKI

Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej PIB w Warszawie
Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego

STRATEGICZNE WYBORY POLITYKI SPÓJNOŚCI UE PO ROKU 2020 W ŚWIETLE DOKUMENTÓW PROGRAMOWYCH KOMISJI EUROPEJSKIEJ

Abstract: Strategic Choices of EU cohesion policy post 2020 in light of the European Commission programming documents. The aim of this study is to evaluate the conceptualization of European cohesion policy in the next programming period of the European Union and in the European financial perspective 2020+. Special attention has been paid to documents of European Commission, which is the leading institution in the dialogue of various stakeholders on this subject. It has been also described the unique significance of European cohesion policy for the socio-economic development of Poland (after the accession in 2004 and in the coming years). Against this background the most important assumptions of Poland's negotiating position has been determined as well as the necessary changes in the regional policy model in Poland.

Keywords: cohesion policy, EU structural funds, regional development, economic, social and territorial cohesion

JEL codes: F15, F63, R58, R59

1. Podstawy europejskiej polityki spójności

Europejska polityka spójności jest programowana w wieloletnim horyzoncie czasowym, ostatnio siedmioletnim, a okresy takie w XXI wieku dotyczyły lat: 2000–2006, 2007–2013 i 2014–2020. Wielkość alokacji, priorytety i zakres interwencji oraz szczegółowe rozwiązania były przedmiotem kilkuletnich negocjacji, dlatego wdrażanie rozpoczynało się z kilkumiesięcznym opóźnieniem, a reguła $n+2$ lub $n+3$ umożliwiały wydatkowanie środków funduszy w ciągu 2 lub 3 lat po zakończeniu danego okresu programowania. Wspomniane rozwiązania były wypracowywane w dialogu, w którym wiodącą rolę odgrywały Komisja Europejska, państwa członkowskie oraz Parlament Europejski. Istotne znaczenie ze względu na terytorialne uwarunkowania

procesów rozwoju ma Komitet Regionów. Ze względu na skalę środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz szeroki zakres finansowania rejestrowaliśmy zainteresowanie ze strony wielu aktorów, takich jak między innymi: samorządy, sektor przedsiębiorstw, organizacje pożytku publicznego, instytucje otoczenia biznesowego, a także środowisko akademickie. Polska jest od roku 2007 największym beneficjentem tej polityki. Skala wsparcia dostępna po akcesji w roku 2004 ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności generowała olbrzymie zainteresowanie społeczne i polityczne rozwiązaniami europejskiej polityki spójności.

Kolejny okres programowania po roku 2020 jest wyjątkowym wyzwaniem dla europejskiej polityki spójności. Negatywne dla UE megatrendy w gospodarce światowej, konsekwencje kryzysu gospodarczego po roku 2007, potrzeba podjęcia nowych kierunków interwencji strukturalnej, Brexit i związane z tym zmniejszenie wielkości ogólnego budżetu UE oznaczają zasadnicze zmniejszenie strumieni europejskiej polityki spójności w trzeciej dekadzie XXI wieku. Sukces gospodarczy Polski i jej województw oznacza równocześnie oczekiwane zmniejszenie udziału Polski i jej regionów w ogólnej alokacji. Jako podstawa alokacji funduszy strukturalnych służył wskaźnik produktu krajowego brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej. Miernik ten jest krytykowany, ale zastąpienie lub uzupełnienie innymi wskaźnikami nie związanymi z dochodem narodowym będzie zmieniało alokacje na rzecz poszczególnych państw członkowskich, najprawdopodobniej osłabiając pozycję Polski [EU Regional Social Progress Index 2016].

Wiodąca rola Komisji Europejskiej oznacza, że pojawiają się kolejne dokumenty, które kształtują merytoryczną debatę na ten temat [Panorama special issue... 2017]. Komisja Europejska jest kluczową instytucją w procesie przygotowywania propozycji nowej wieloletniej perspektywy finansowej po roku 2020, w tym w zakresie finansowania, programowania i architektury europejskiej polityki spójności. Propozycje te muszą zostać następnie uzgodnione z Radą oraz Parlamentem Europejskim. W pierwszej połowie 2017 roku Komisja Europejska przedstawiła następujące dokumenty programowe, istotne dla kształtowania przyszłości europejskiej polityki spójności:

1. Raport wysokiej grupy (high level group) przygotowany pod kierunkiem komisarza Montiego na temat przyszłości finansów UE „Future Financing of the EU. Final Report”, grudzień 2016 r. (rozpowszechniony od lutego 2017 roku).
2. „Biała Księga w sprawie przyszłości Europy” (White paper on the future of Europe) przygotowana pod kierunkiem komisarza Junckera i przedstawiona w dniu 1 marca 2017 roku.
3. „Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy”, opublikowany przez Komisję Europejską w dniu 26 kwietnia 2017 roku.
4. „Dokument otwierający debatę w sprawie wykorzystania możliwości płynących z globalizacji” opublikowany przez Komisję Europejską w dniu 10 maja 2017 roku.
5. „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii gospodarczej i walutowej” przedstawiony przez Komisję Europejską w dniu 31 maja 2017 roku.
6. „Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności” opublikowany przez Komisję Europejską 7 czerwca 2017 roku.

7. „Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansowania UE”, opublikowany przez Komisję Europejską w dniu 28 czerwca 2017 roku.

W prace te zostały zaangażowane wszystkie istotne dla reformowania Unii Europejskiej Dyrekcje Generalne. Ważnym elementem dialogu z różnymi partnerami stało się zorganizowane przez Komisję Europejską kolejne forum kohezyjne, jakie odbyło się w Brukseli w dniach 26–27 czerwca 2017 r. [*Panorama special issue...* 2017]. Kolejną istotną podstawą konceptualizacji europejskiej polityki spójności po roku 2020 był przedstawiony 9 października 2017 roku [*My Region...* 2017] siódmy raport kohezyjny, ale niestety pomimo oczekiwań nie zawiera on propozycji finansowania oraz założeń regulacji europejskiej polityki spójności po roku 2020.

Celem tego opracowania jest ocena stanu konceptualizacji europejskiej polityki spójności w kolejnym wieloletnim okresie programowania polityk i perspektywy finansowej Unii Europejskiej po roku 2020 i na tym tle określenie najważniejszych założeń pozycji negocjacyjnej Polski oraz niezbędnych zmian modelu krajowej polityki regionalnej.

2. Zapisy dokumentów programowych Komisji Europejskiej

Istotne znaczenie jako punkt startowy dialogu europejskiego ma raport, jaki został przygotowany pod kierunkiem Komisarza Montiego, dotyczący wieloletniej perspektywy finansowej po roku 2020, która rozpatrywana jest przede wszystkim od strony dochodów (Monti i in. 2016). Raport ten zakłada zwiększenie skali finansowania na rzecz: szeroko definiowanego Planu Junckera; polityki bezpieczeństwa publicznego; polityki migracyjnej; polityki klimatycznej, a ewentualnie także polityki obronnej. W dokumencie tym znalazł się zapis, że: „budżet UE w dalszym ciągu finansuje zbyt wiele projektów o dyskusyjnej wartości dodanej”, a jest to odnoszone do europejskiej polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej. W raporcie tym stwierdzono także że: „niezbędne jest ulżenie płatnikom netto ze względu na skalę ich wpłat do budżetu UE”. Kształtuje to niekorzystny klimat dla kontynuowania także po roku 2020 Wspólnej Polityki Rolnej (39% wydatków budżetowych UE) i europejskiej polityki spójności (36% wydatków budżetowych UE) w dotychczasowej skali. Podstawowy komunikat wynikający z raportu jest następujący – w budżecie UE będziemy mieli mniej dochodów, ale więcej kierunków wydatków, co oznacza konieczność poszukiwania europejskiej wartości dodanej i znaczących przesunięć kierunków interwencji podejmowanych z poziomu Unii Europejskiej.

Kolejny istotny dokument dotyczący przyszłości Unii Europy został przedstawiony przez komisarza Junckera w dniu 1 marca 2017 r. [*White Paper...* 2017]. Zawiera on pięć scenariuszy dotyczących przyszłości tej organizacji, a są one następujące: (1) kontynuacji integracji europejskiej w duchu ustaleń Szczytu w Bratysławie (czyli status quo); (2) tylko Wspólny Rynek; (3) kraje które chcą więcej robią więcej (Europa różnych prędkości); (4) mniej, ale bardziej efektywnie (ograniczenie zakresu aktywności na poziomie europejskim jedynie do wybranych obszarów); a także (5) znacznie więcej, ale wspólnie (Europa federalna). Scenariusze te były rozpatrywane z punktu widzenia: jednolitego rynku i handlu; Unii gospodarczej i walutowej;

strefy Schengen, migracji i bezpieczeństwa; polityki zagranicznej i obronnej; budżetu UE; a także potencjału realizacji danego scenariusza. Przynajmniej dwa scenariusze praktycznie nie przewidują w przyszłości kontynuacji europejskiej polityki spójności lub zakładają jej znaczące ograniczenie. Oczywiście niektóre scenariusze mają akademicki charakter, a faktyczny rozwój sytuacji będzie kombinacją różnych scenariuszy. Istotny jest fakt, że Brexit otworzył możliwości zasadniczego zreformowania Unii Europejskiej i dostosowanie jej do aktualnego kontekstu rozwojowego świata i Europy. Horyzont czasowy tego dokumentu to rok 2025, czyli zakłada się bardzo szybkie zmiany w UE, także w jej politykach. Ilustruje to także istotny wpływ ogólnych rozwiązań unijnych na architekturę europejskiej polityki spójności po roku 2020. Dokument ten stanowi matrycę dla wymienionych wcześniej pięciu dokumentów programowych tzw. reflection papers.

Pierwszy z tych dokumentów Komisji Europejskiej dotyczy społecznego wymiaru Europy [*Dokument dotyczący społecznego...* 2017]. Przedstawiono w nim obecne realia społeczne, polegające na tym, że Europa wychodzi wprawdzie z globalnego kryzysu gospodarczego, jednak utrzymują się istotne dysproporcje społeczno-gospodarcze pomiędzy krajami i regionami. Ich wyrazem są różnice w poziomie zatrudnienia oraz zróżnicowane systemy zabezpieczenia społecznego. Najważniejsze czynniki zmian do roku 2025 takie jak: szybkie zmiany w ramach populacji europejskiej, nowe style życia i większa różnorodność społeczeństwa, kształtowanie się nowego środowiska pracy, a także pojawienie się nowych zagrożeń społecznych, oznacza potrzebę modernizację systemów opieki społecznej i uczenia się przez całe życie. Zmiany te wymuszają konieczność reakcji na poziomie całej UE, państw członkowskich i regionów. Sugerowane przyszłe kierunki działania w ramach UE 27 po Brexicie to między innymi: dbanie o równe szanse obywateli w interesie silnych społeczeństw oraz sprawne rozpowszechnianie najlepszych praktyk. W raporcie określono działania, jakie są możliwe do podjęcia przez te kraje, które chcą pogłębienia integracji europejskiej. Przedstawiono założenia dotyczące kontynuowania debaty publicznej, wskazując że kwestie społeczne były niedoceniane w ostatnich kilkunastu latach, co prowadziło do obniżenia poziomu spójności społecznej i terytorialnej oraz jest niekorzystne dla bardziej skutecznego podjęcia wyzwań przed jakimi stanęła Unia Europejska, jej państwa członkowskie i regiony. Niedostateczna waga przywiązywana w ostatnich latach do istotnego znaczenia wymiaru społecznego oraz solidarności jest jedną z przyczyn kryzysu integracji europejskiej (Jouen 2017).

Dokument otwierający debatę w sprawie wykorzystania możliwości wynikających z globalizacji jest drugim z serii reflection papers, który przedstawiono 10 maja 2017 roku [*Dokument otwierający debatę w sprawie wykorzystania...* 2017]. Wskazuje się w nim na fakt, że globalizacja nie jest nowym zjawiskiem, ale w ostatnich kilkunastu latach zdecydowanie przyspieszyła. Ma ona szereg pozytywnych konsekwencji, ale przynosi ze sobą także wyzwania, bowiem w wyniku globalizacji wiele obszarów i grup społecznych traci, a zjawiska degradacji pozycji są skoncentrowane przestrzennie. Dokumentuje się, że w roku 2025 globalizacja będzie zasadniczo różniła się od obecnej we wszystkich sferach aktywności społeczeństw, co będzie powodowało silne tendencje izolacjonistyczne, którym należy bardziej skutecznie niż dotąd przeciwdziałać. We wnioskowej części tego raportu zaproponowano aby aktywności UE

w skali globalnej podejmowane były w duchu zrównoważonego rozwoju. Podjęcie wyzwań wynikających z globalizacji w ramach UE powinno polegać na kompleksowej polityce społecznej i edukacyjnej, które są kluczem do zabezpieczenia silnej odporności na zakłócenia procesów rozwojowych oraz sprawiedliwej dystrybucji dobrobytu. Warunkuje to wysoką konkurencyjność i innowacyjność gospodarki UE w różnych skalach terytorialnych.

31 maja 2017 roku Komisja Europejska przedstawiła: „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii gospodarczej i walutowej” [*Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia...* 2017]. W tym dokumencie scharakteryzowano dotychczasowy przebieg integracji walutowej, obejmującej obecnie 19 państw członkowskich UE. Opisane zostały szczegółowo działania podjęte w wyniku kryzysu gospodarczego po roku 2007, które wzmocniły pozycję euro jako waluty europejskiej, będącej drugą co do znaczenia walutą światową i uodporniły euro na różne negatywne zjawiska występujące w gospodarce światowej i Unii Europejskiej. Proponuje się konsekwentne pogłębienie unii walutowej w nadchodzących latach. Najbardziej istotne są zmiany o charakterze instytucjonalnym, które będą zawężone do państw strefy euro, jednak będzie ona miała charakter otwarty dla wszystkich państw członkowskich. Zakłada się powołanie ministra finansów dla strefy euro, stworzenie szeregu nowych instytucji służących unii gospodarczej i walutowej oraz nie wyklucza się potrzeby powołania budżetu państw strefy euro. Zakłada się, że pogłębienie unii monetarnej powinno sprzyjać konwergencji, koordynacji polityki ekonomicznej, stabilizacji gospodarczej, a także obniżeniu poziomów ryzyka. Powinno to prowadzić do dokończenia procesu budowania trwałej unii walutowej przed rokiem 2025. Oczywiście ten precyzyjnie zdefiniowany w tym dokumencie proces będzie poważnym wyzwaniem dla państw pozostających poza strefą euro, które znajdują się na marginesie procesu pogłębiania integracji europejskiej.

„Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności” został opublikowany przez Komisję Europejską w dniu 7 czerwca 2017 r. [*Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej...* 2017]. Ocena sytuacji geopolitycznej prowadzi do uzasadnienia potrzeby integracji Unii Europejskiej także w sferze bezpieczeństwa i obrony. Oznacza to nową pozycję potencjalnie znaczących wydatków budżetowych na poziomie europejskim, efekty wynikające z możliwości uniknięcia powielania się wydatków ze strony państw członkowskich, możliwości rozwoju nauki i techniki wynikające z dualnego modelu nowoczesnych technologii militarnych, a także możliwość zabezpieczenia interesów ekonomicznych Europy poprzez nie tylko miękką dyplomację. Z punktu widzenia europejskiej polityki spójności istotne są potencjalne impulsy rozwojowe dla regionów i miast koncentracji przemysłu zbrojeniowego oraz generowanie umiejętności współpracy podmiotów tego sektora. Najważniejszymi beneficjentami tej reorientacji będą regiony i miasta wiodące technologicznie, które będą miejscami koncentracji takich nakładów. Odniesiono politykę obronności do każdego z pięciu wymienionych wcześniej scenariuszy.

28 czerwca 2017 roku Komisja Europejska przedstawiła piąty dokument, który otwiera debatę na temat przyszłości finansów UE [*Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów...* 2017]. Preambułą jest cytowane stwierdzenie komisarza Junckera „Potrzebujemy budżetu, aby osiągnąć nasze cele. Dla nas budżet nie jest

narzędziem rachunkowości, ale sposobem na osiągnięcie celów politycznych”. W raporcie opisano: ewolucję finansów unijnych, wartość dodaną europejskich finansów, tendencje i wyzwania w tym zakresie, scenariusze dotyczące przyszłości finansów UE, możliwe scenariusze dla UE 27 oraz wnioski odnośnie finansowania przyszłości UE. Pokazano, że budżet UE pomimo swojej bardzo skromnej skali w relacji do dochodu narodowego państw tej organizacji umożliwia osiągnięcie wielu unikatowych efektów rozwojowych. Wskazano na potrzebę znaczącej realokacji kierunków wydatków ze względu na pojawienie się nowych wyzwań przed jakimi stoi Unia Europejska, a podstawową przesłanką finansowania powinna być europejska wartość dodana. Kluczowe znaczenie mają inwestycje w dobra publiczne zarządzane na szczeblu europejskim. Generalnie bardzo pozytywnie skomentowano istotne znaczenie interwencji europejskiej polityki spójności. Opisuując scenariusze przyszłości finansów UE zwrócono uwagę na konieczność reagowania na bieżące trendy i nowe wyzwania oraz wprowadzenie reformy wspólnej polityki rolnej i polityki spójności.

Reforma tej ostatniej mogłaby według raportu polegać na: (1) uelastycznieniu polityki spójności by lepiej radziła sobie z nowymi wyzwaniami poprzez nieprzydzielanie części środków, a Fundusz Dostosowań do Globalizacji mógłby poszerzyć swoje środki i misję; (2) szybszym wdrażaniu europejskiej polityki spójności i bardziej harmonijnym przechodzeniu pomiędzy okresami programowania; (3) wzmocnieniu w budżecie UE nakładów na budowanie zdolności administracyjnych w sferach finansowanych ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych; (4) zwiększeniu poziomu współfinansowania krajowego oraz refleksji czy środki polityki spójności powinny być dostępne dla lepiej rozwiniętych krajów i regionów; (5) powołaniu jednolitego funduszu inwestycyjnego, bądź wprowadzeniu jednolitych zasad dla wszystkich funduszy, co zapewniłoby bardziej spójne inwestowanie i ułatwiłoby życie beneficjentom, bowiem wyzwaniem jest komplementarność różnych instrumentów UE; a także (6) zrewidowaniu systemu alokacji środków, poprzez dodanie do produktu krajowego brutto nowych kryteriów związanych z wyzwaniami przed jakimi stoi UE, takich jak: demografia, bezrobocie, włączenie społeczne i migracje, innowacje, zmiany klimatu.

Przyszły budżet UE powinien zapewniać stabilność i elastyczność, wykorzystywać instrumenty finansowe i posługiwać się rozszerzoną architekturą finansową w UE, promować uproszczenie, zapewniać skupienie się na wynikach oraz efektywnym zarządzaniu budżetem UE. Kwestia zapewnienia stosownych dochodów ma kluczowe znaczenie, przedstawiono propozycje poszerzenia tych dochodów. Na zakończenie opisano architekturę budżetu zgodnie z pięcioma wymienionymi wcześniej scenariuszami. Zakłada się przedstawienie przez KE kolejnych wieloletnich ram finansowych w połowie 2018 roku.

Dyskusja na Forum Kohezyjnym została zorganizowana w ramach trzech plenarnych sesji panelowych zatytułowanych: (1) „Spójność, inwestycje i reformy strukturalne”; (2) „Globalizacja i zmiana technologiczna: odpowiedź Europy” oraz (3) „Polityka spójności UE spojrzenie w perspektywę”. Trzy równoległe sesje forum określone zostały zbiorczo jako spojrzenie ze strony innych instytucji, a dotyczyły one: „Zaadresowania podziałów: regiony, miasta i obszary wiejskie”; „Kreowania odporności: włączenie społeczne i innowacje” oraz „Maksymalnego wykorzystania inwestycji

publicznych, jakości rządzenia i współpracy” – [Panorama special issue... 2017]. W jej trakcie wykorzystano dokumenty Prezydencji Malty w UE w pierwszej połowie 2017 roku [Cohesion Policy Post 2020: Informal... 2017, Cohesion Policy Post 2020: Bringing... 2017] dotyczące między innymi lepszej promocji osiągnięć tej polityki oraz zwiększenia europejskiej wartości dodanej. Co charakterystyczne, w trakcie tego forum bardzo pozytywnie odnoszono się do przyszłości europejskiej polityki spójności, wskazując że polityka ta jest niezbędnym elementem architektury interwencji ze strony Unii Europejskiej w procesy rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym przede wszystkim w układach terytorialnych. Podkreślano, że jest to jedyna polityka europejska schodząca na poziom lokalny, widoczna dla obywateli Unii Europejskiej. Zmiany jakie dokonały się w ostatnich kilku latach w świecie i Europie stanowią dodatkowe uzasadnienie dla kontynuacji tej polityki w dotychczasowej skali.

W sumie kierunek zmian proponowanych przez Komisję Europejską po 2020 roku nie jest dla Polski i jej regionów korzystny, co dotyczy zarówno skali potencjalnego finansowania w ramach europejskiej polityki spójności, ale także zakresu i kierunków interwencji podejmowanej w ramach tej polityki. Problemem jest fakt, że generalnie ocenia się negatywnie efekty dotychczasowej interwencji strukturalnej Unii Europejskiej podejmowanej w ramach tej polityki. Z tego punktu widzenia Forum Kohezyjne oznaczało przełamanie dotychczasowych tendencji, bowiem zarówno referenci jak też dyskutanci wskazywali na znaczenie europejskiej polityki spójności dla trwałości konstrukcji Unii Europejskiej, bazując na pozytywnych dla tej polityki zapisach wymienionych raportów. Oczywiście finansowanie europejskiej polityki spójności w istotnym zakresie będzie pochodne rozwiązaniom jakie zostaną przyjęte po roku 2020 w zakresie finansowania polityk UE, a najbardziej dobitnym przykładem jest możliwość kreowania drugiego równoległego budżetu, wyłącznie dla strefy euro.

3. Wnioski i rekomendacje dla Polski

Debata ta rozpoczęła się jeszcze przed opublikowaniem opisanych dokumentów Komisji Europejskiej [Prospects for Cohesion Policy... 2014, Permanent revolution... 2015, European Regional Science Association... 2015, Landabaso 2015, Monfort 2015, Pucher i in. 2016a, b]. Opisane w części drugiej dokumenty Komisji Europejskiej były odniesieniem dla wstępnych propozycji i opinii różnych partnerów tej debaty. Poza dokumentami przedstawianymi przez kolejne Prezydencje opinię wyraził Komitet Regionów [The future of Cohesion policy... 2017], państwa i regiony państw członkowskich, a przykładem dwie opinie regionów i rządu Polski [Stanowisko Zgromadzenia... 2016, Wstępne stanowisko... 2017], a także wspólna opinia Rządu i regionów Niemiec [Joint Statement... 2017]. Wywołało to także komentarze i propozycje formułowane ze strony środowiska naukowego [Bachtler i in. 2017, Szlachta, Zaleski 2017].

Należy zauważyć, że Brexit, nowe wyzwania dla Unii Europejskiej (migracje z zewnątrz, kwestie obronności), ale również kryzysowa sytuacja wewnątrz samej Wspólnoty w zakresie solidarności i wspólnotowych wartości powodują, że polityka spójności w kolejnej perspektywie budżetowej UE będzie w jeszcze trudniejszym położeniu niż miało to miejsce w dyskusjach dotyczących perspektywy budżetowej 2014–2020,

gdy sytuacja również była mało sprzyjająca ze względu na skutki ogólnoswiatowego kryzysu finansowo-gospodarczego. Budżet UE z wymienionych powyżej powodów będzie znacząco niższy i w efekcie finansowanie polityki spójności może w istotny sposób zmniejszyć się, bardziej w wymiarze bezwzględny niż w wymiarze względnym udziału procentowego w budżecie UE.

Praktycznie można uznać za przesądzoną realizację scenariusza „Europy dwóch prędkości”, a jedyną niewiadomą jest czy będzie to wersja bardziej różnicująca czy też mniej różnicująca Wspólnotę. Państwa obszaru strefy euro z definicji znajdują się w pierwszej grupie, natomiast Polska z dużym prawdopodobieństwem grawituje w kierunku drugiej grupy w efekcie dość konfrontacyjnej polityki prowadzonej w relacjach z Komisją Europejską między innymi w sprawach praworządności, niezależności sądownictwa i wspólnotowej polityki migracyjnej.

W Unii Europejskiej z pewnym opóźnieniem dostrzeżono, że kwestie społeczne w dużej mierze są wewnętrzną przyczyną kryzysu zaufania do projektu integracji europejskiej. W efekcie doprowadziło to nie tylko w Polsce, ale również w szeregu innych państw członkowskich do utworzenia się koalicji rządowych krytycznych w stosunku do polityki Komisji Europejskiej i znaczącego spadku poparcia społecznego do idei integracji europejskiej.

Nie funkcjonuje w obecnej chwili rzeczywista szeroka koalicja państw członkowskich i regionów na rzecz wzmocnienia roli i pozycji polityki spójności w polityce UE po roku 2020. Państwa członkowskie, które powinny być najbardziej zainteresowane jej wzmocnieniem prezentują odmienne i często zasadniczo rozbieżne postawy w wielu innych ważnych aspektach dyskusji o przyszłości UE (strefa euro, uchodźcy, zakres i prędkość dalszej integracji europejskiej, obronność, bezpieczeństwo energetyczne itd.), co w znaczący sposób utrudnia porozumienie się na rzecz wsparcia przyszłej polityki spójności.

Polska jako największy beneficjent polityki spójności i jednocześnie stosunkowo duży kraj UE z racji prowadzonej polityki nastawionej raczej na konfrontację z Komisją Europejską, utraciła nie tylko możliwości liderowania takiej koalicji, ale również znacznie ograniczyła swoje możliwości w zakresie tworzenia takiej koalicji. Pomimo tych niekorzystnych uwarunkowań rząd RP powinien podejmować działania wspierające nie tylko formalne powstanie takiej koalicji.

Na podstawie wypowiedzi płynących z wiodących państw UE (Niemcy, Francja) należy się spodziewać wprowadzenia nowych warunkowości dla polityki spójności, związanych z przestrzeganiem wartości europejskich i zasad praworządności jako instrumentów oddziaływania na rządy krajów, które w opinii Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady nie przestrzegają tych zasad. W sytuacji, gdy wobec Polski po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej wszczęte jest postępowanie na podstawie art. 7 traktatu europejskiego o naruszenie przepisów prawa europejskiego, można się spodziewać, że do regulacji dotyczących przyszłej polityki spójności zostaną dołączone nowe warunkowości pozwalające wstrzymać lub ograniczyć finansowanie dostępne w ramach tej polityki dla kraju, który zostanie uznany za nie przestrzegający zapisów traktatu europejskiego.

Należy wnioskować, że Komisja Europejska zachowa jako priorytety swoich działań kwestię zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałania i adaptacji do zmian

klimatycznych, zwiększenia konkurencyjności Unii Europejskiej jako globalnego gracza gospodarki światowej. Można również oczekiwać zwiększenia się znaczenia jako priorytetu współpracy transgranicznej w kontekście zarówno regionów granicznych wewnątrz Unii Europejskiej jak i regionów położonych wzdłuż granic zewnętrznych Wspólnoty. W obszarze tym można oczekiwać również priorytetu dla projektów szerokiej trans-europejskiej współpracy regionalnej w zakresie rozpowszechniania dobrych praktyk i benchmarkingu.

Do tej listy priorytetów z dużym prawdopodobieństwem zostaną dołączone nowe priorytety takie jak rozwiązanie problemu migracji napływowej oraz bezpieczeństwa publicznego, w odpowiedzi na kryzys związany z napływem do Europy uchodźców i powtarzające się ataki terrorystyczne w centralnych ośrodkach europejskich. Polityka spójności w tej sytuacji będzie w większym niż dotychczas stopniu ukierunkowana na realizację tych priorytetów, a także może utracić część finansowania na rzecz nowych instrumentów adresowanych do tych zagadnień wdrażanych centralnie z poziomu Komisji Europejskiej.

Zauważalne jest w wielu dokumentach i w dyskusji na temat przyszłej polityki spójności podkreślanie wagi zwiększania zdolności administracyjnych i wiązania efektywności polityki spójności z ich poziomem w danym regionie i państwie członkowskim. Polska pomimo dokonanego postępu w tym zakresie w dalszym ciągu nie zalicza się do państw UE o wysokim poziomie i sprawności administracji publicznej, a dodatkowo występuje zauważalne zróżnicowanie w tych zasobach wewnątrz kraju na poziomie regionalnym i lokalnym. W konsekwencji dla Polski istotne jest podjęcie skutecznych działań na rzecz poprawy stanu w zakresie profesjonalności i efektywności działania administracji publicznej na wszystkich trzech jej szczeblach: centralnym, regionalnym i lokalnym.

Najważniejszą rekomendacją dla Polski jest wypracowanie i wdrożenie do roku 2021 nowej generacji programowania rozwoju regionalnego w Polsce dostosowanej do występujących uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Podstawowym problemem do rozwiązania jest zapewnienie stabilnego, wieloletniego finansowania, którego istnienie i funkcjonowanie daje podstawy dla prawidłowo zbudowanego układu instytucjonalnego i liderów życia społeczno-gospodarczego do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej. Należy mieć na uwadze, że w latach 2007–2013 inwestycje publiczne w Polsce były finansowane w około 50% ze środków europejskiej polityki spójności, a w latach 2014–2020 udział ten jest także zbliżony do 50% [*My Region...* 2017]. Regionalne Programy Operacyjne wraz z zregionalizowanymi częściami Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, główne i dominujące źródło finansowania rozwoju regionalnego na poziomie województw, w latach 2007–2013 zapewniało finansowanie na poziomie 25 miliardów euro. W obecnym okresie budżetowania 2014–2020 Regionalne Programy Operacyjne zapewniają finansowanie polityki rozwoju województw na poziomie około 32 miliardów euro. Na okres po roku 2020 konieczne jest wskazanie dodatkowych źródeł i stworzenie nowych instrumentów finansowych, w ramach obecnie istniejącego systemu finansów publicznych, które zastąpią istotny spodziewany spadek finansowania polskiej polityki regionalnej ze strony europejskiej polityki spójności. 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.

Dla programowania polityki rozwoju regionalnego kraju po roku 2020 można jednocześnie wskazać następujące priorytety:

- skuteczne ograniczanie dalszego wzrostu różnicowań 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,
- integracja polityki regionalnej, polityki miejskiej i polityki rozwoju obszarów wiejskich,
- konsekwentne wdrażanie zasad związanych z subsydiarnością poziomu regionalnego i lokalnego, gdyż w Polsce nie wyczerpane zostały zasoby rozwojowe bazujące na decentralizacji i dekoncentracji działań rozwojowych państwa,
- znalezienie właściwego stanu równowagi w polityce regionalnej między wspieraniem wzrostu konkurencyjności, a działaniami pro-spójnościowymi (zasada solidarności),
- zakończenia likwidowania luk cywilizacyjnych jakie ciągle są zauważalne w relacjach między polskimi regionami i regionami UE w Europie Zachodniej,
- szersze uwzględnianie programowania działań związanych ze spowalnianiem zmian klimatycznych i prewencją przed skutkami takich zmian, szczególnie w zakresie klęsk żywiołowych (powodzie, inne ekstremalne zdarzenia meteorologiczne, etc.),
- dalsze działania na rzecz sanacji środowiska przyrodniczego ze szczególnym wspieraniem działań na rzecz rozwoju tzw. gospodarki okrężnej (*circular economy*),
- doskonalenie jakości układu instytucjonalnego programowania i wdrażania polityki regionalnej w istniejącej wieloszczeblowej strukturze zarządzania rozwojem kraju, aby z systemu ukierunkowanego na skuteczne i terminowe wydatkowanie środków rozwojowych przekształcił się w system dążący do osiągnięcia optymalnych efektów rozwojowych w ramach dysponowanego finansowania.

Skuteczna realizacja polityki rozwoju regionalnego po roku 2020 wymaga ścisłej współpracy między administracją rządową, samorządami regionalnymi i lokalnymi, ze szczególnym uwzględnieniem dużych ośrodków metropolitalnych. Konieczna jest też 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, edukacja, nauka i szkolnictwo wyższe itd.) nie będą możliwe realizacje dużych strategicznych rozwojowych projektów infrastrukturalnych i cywilizacyjnych, natomiast bez współpracy z horyzontalnymi resortami (środowisko, właściwy ds. zagospodarowania przestrzennego) nie będzie możliwe optymalne przestrzeganie zasad zrównoważonego i odpowiedzialnego rozwoju Polski. Podsumowując należy

podkreślić, że skuteczność i efektywność prowadzenia polityki rozwoju kraju zależy również w dużej mierze od doskonalenia funkcjonowania struktur administracji rządowej, otwartości na dalsze działania decentralizacyjne i dekoncentracyjne oraz nadania właściwego priorytetu dla rozwiązywania problemów rozwojowych regionów w ujęciu terytorialnym jako nadrzędnym w stosunku do rozwiązań sektorowych.

Literatura

- Bachtler J., Oliveira Martins J, Wostner P, Žuber P, 2017, *Towards Cohesion Policy 4.0. Structural Transformation and Inclusive Growth*. Regional Studies Association Europe, Brussels.
- Cohesion Policy Post 2020: Bringing the Policy Closer to European Citizens*, 2017, Malta Presidency in EU, Valetta, 8–9 June.
- Cohesion Policy Post 2020: Informal Meeting of Ministers responsible for Cohesion Policy*, 2017, Malta Presidency in EU, Valetta, 8–9 June.
- Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy*, 2017, Komisja Europejska, Bruksela, COM (2017) 206 z dnia 26 kwietnia.
- Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, 2017, Komisja Europejska, Bruksela, COM(2017) 315 z dnia 7 czerwca 2017 roku.
- Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE*, 2017, Komisja Europejska, Bruksela, COM (2017) 358 z dnia 28 czerwca.
- Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii gospodarczej i walutowej*, 2017, Komisja Europejska, Bruksela, COM (2017) 291 z dnia 31 maja.
- Dokument otwierający debatę w sprawie wykorzystania możliwości płynących z globalizacji*, 2017, Komisja Europejska, Bruksela, COM (2017) 240 z dnia 10 maja.
- EU Regional Social Progress Index*, 2016, European Commission, Brussels.
- European Regional Science Association. The 55th Congress of the ERSA in Lisbon, Portugal*, 2015, Opening speech of Corina Cretu, Lisbon.
- Joint Statement by the German government and German laender on EU cohesion policy beyond 2020*, 2017, The Federal Government, Berlin.
- Jouen M., 2017, *Solidarity 2.0*, Jacques Delors Institute, Paris, Policy Paper 196, 13 June.
- 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.
- 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.
- Monti M., Daianu D., Fuerst C., Georgieva K., Kalfin I., Lamassoure A., Moscovici P., Simonyte I., Timmermans F., Verhofstadt G., 2016, *Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, Brussels, December.
- My Region, My Europe, Our Future, Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, 2017, European Commission, Brussels.
- Panorama special issue „Cohesion Policy looks to the future”*, 2017, European Commission, Brussels.
- Permanent revolution in Cohesion policy: restarting the reform debate* (2015), 2015, European Regional Policy Research Consortium, Paper 15/4, Glasgow.
- Prospects for Cohesion Policy in 2014–20 and Beyond: Progress with Programming and Reflections on the future* (2014), 2014, European Regional Policy Research Consortium, Paper 14/4, Ross Priory, September.
- 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.

Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie polityki spójności po roku 2020, 2016, Związek Województw RP, Kołobrzeg.

Szlachta J., Zaleski J., 2017, *Challenges of Future EU cohesion policy*, „Gospodarka Narodowa”, 5/(291): 23–41.

The future of Cohesion policy beyond 2020 “For a strong and effective European cohesion policy beyond 2020”, Draft opinion, 2017, Committee of the Regions, Rapporteur: Michael Schneider, COTER-VI/015, Brussels.

White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU 27 by 2015, 2017, European Commission, Brussels, 1 March.

Wstępne stanowisko Rządu RP w sprawie polityki spójności, 2017, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa, 17 lipiec.

Prof. dr hab. Jacek Szlachta

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa

jacek.szlachta@sgh.waw.pl

prof. dr hab. inż. Janusz Zaleski

IMGW-PIB Warszawa

ul. Podleśna 61, 01-673 Warszawa

Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego

ul. Karmelkowa 29, 52-437 Wrocław

janusz.zaleski@warr.pl