

PRACE NAUKOWE

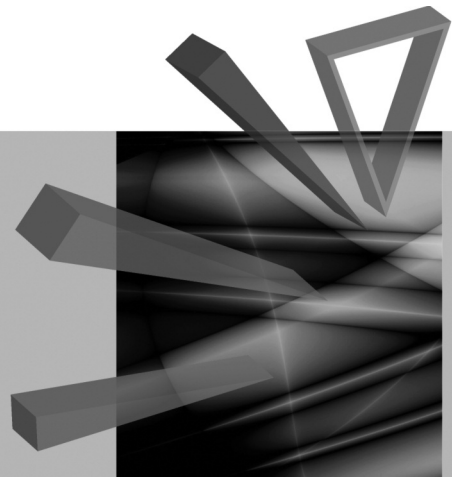
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

227

Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy



pod redakcją

Ewy Pancer-Cybulskiej

Ewy Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Stanisław Ciok, Andrzej Rączaszek

Redaktor Wydawnictwa: Agnieszka Flasińska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-151-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Część 1. Polityka spójności w Polsce w kontekście wyzwań rozwojowych

Marek W. Kozak: Polska polityka spójności – wyzwania	13
Stanisław Korenik: Region ekonomiczny wobec nowych wyzwań	25
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce	36
Magdalena Pronobis: Polityka regionalna Unii Europejskiej: źródła nieefektywności	53
Urszula Kalina-Prasznic: Systemy emerytalne a spójność społeczna	65
Małgorzata Rogowska: Znaczenie kultury w polityce spójności UE	75
Danuta Legucka: Determinanty rozwoju obszarów wiejskich a polityka spójności Unii Europejskiej	84
Monika Słupińska: Regiony w europejskiej polityce spójności w okresie 2014–2020	96
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Możliwości poprawy skuteczności administracji publicznej w kontekście założeń polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020	107
Ewa Szostak: Polityka innowacyjna w Polsce wobec wyzwań strategii <i>Europa 2020</i>	117

Część 2. Polityka spójności w doświadczeniach polskich regionów

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Współczesny paradygmat rozwoju i realizacja polityki strukturalnej w regionie zachodniopomorskim w latach 2004–2008	131
Joanna Kenc: Rozwój współpracy partnerskiej miast Dolnego Śląska	143
Iwona Kukulak-Dolata: Analiza potencjału integracji cyfrowej mazowieckich instytucji samorządowych	154
Wioletta Czemieli-Grzybowska: Wsparcie rozwoju eksportu przedsiębiorstw w województwie podlaskim w ramach polityki spójności	163
Alicja Małgorzata Graczyk: Realizacja celów polityki spójności na przykładzie rozwoju morskich farm wiatrowych w Polsce	174
Andrzej Graczyk: Ekonomiczne problemy wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej	182
Dorota Rynio: Polityka spójności a nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce	192

Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Zróżnicowanie powiatów w Polsce w zakresie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.....	202
Anna Nowak: Rola rolnictwa jako integralnego elementu rozwoju polskich regionów	212
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblach: Uwarunkowania rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce i jego perspektywy	223
Maria Bucka: Funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce	233

Summaries

Part 1. Cohesion Policy in Poland in the context of development challenges

Marek W. Kozak: Polish cohesion policy – challenges ahead.....	24
Stanisław Korenik: Economic region towards new challenges	35
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Lesser developed regions and cohesion policy effects in Poland.....	52
Magdalena Pronobis: Regional Policy of the European Union: sources of ineffectiveness	64
Urszula Kalina-Prasznic: Pension systems and social cohesion.....	74
Małgorzata Rogowska: The importance of culture in the EU cohesion policy	83
Danuta Legucka: Determinants of rural development and the European Union cohesion policy	95
Monika Słupińska: Regions in European cohesion policy during the period 2014-2020	106
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Opportunities to improve the effectiveness of public administration in the context of EU cohesion policy 2014-2020	116
Ewa Szostak: Innovation policy in Poland towards the challenge of <i>Europe 2020</i> Strategy	127

Part 2. Cohesion Policy in Polish regions experience

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Modern paradigm of development and implementation of structural policies in the West Pomeranian region in the years 2004–2008.....	142
Joanna Kenc: The development of town twinning cooperation in Lower Silesia.....	153
Iwona Kukulak-Dolata: Analysis of the digital integration potential of the Mazowieckie local government institutions	162
Wioletta Czemiel-Grzybowska: Support of export development of businesses in Podlaskie voivodeship in the cohesion policy.....	173

Alicja Małgorzata Graczyk: Cohesion policy accomplishment based on offshore wind farms development in Poland	181
Andrzej Graczyk: Economic problems of energy use in public service buildings.....	191
Dorota Rynio: Cohesion Policy and a new paradigm of regional policy in Poland	201
Anna Wojewódzka-Wiewiórska: Districts division in Poland in terms of the socio-economic development level.....	211
Anna Nowak: The role of agriculture as an integral element of Polish regions development.....	222
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblauch: Conditions for the development of special economic zones in Poland and its perspective	232
Maria Bucka: Behavior of Polish enterprises during economic slowdown in Poland	241

Monika Słupińska

Uniwersytet Łódzki

REGIONY W EUROPEJSKIEJ POLITYCE SPÓJNOŚCI W OKRESIE 2014–2020

Streszczenie: Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące kształtu polityki spójności w okresie 2014–2020 wprowadzają wiele zmian w porównaniu z dotychczasowym modelem, w tym zmian eksponujących rolę regionów w skutecznej realizacji polityki spójności. Celem niniejszego artykułu jest omówienie głównych elementów nowej – proponowanej przez Komisję Europejską – polityki spójności oraz wskazanie roli regionów w jej realizacji.

Słowa kluczowe: region, polityka spójności, fundusze strukturalne.

1. Wstęp

W październiku 2011 r. Komisja Europejska przyjęła pakiet wniosków legislacyjnych, będący propozycją kształtu polityki spójności w okresie 2014–2020. Proponowana przez Komisję Europejską koncepcja polityki spójności w przyszłym okresie programowania jest z jednej strony spójna z celami strategii *Europa 2020*¹, z drugiej zaś strony odnosi się do postulatu urzeczywistniania rozwoju ukierunkowanego terytorialnie (Barca Report²).

Ważny wkład do debaty dotyczącej zaproponowanego przez Komisję kształtu polityki spójności wniosły następujące dokumenty strategiczne i sprawozdania:

- *Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej* (2008)³,
- *Regiony 2020 – ocena przyszłych wyzwań dla regionów UE* (2008)⁴,

¹ *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

² F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (dostęp: listopad 2011).

³ *Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej. Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM (2008) 371 wersja ostateczna.

⁴ *Regions 2020, An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Commission Staff Working Document, Brussels, 2008, SEC(2008).

- Raport Fabricia Barki (2009)⁵,
- *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej* (2009)⁶,
- *Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej* (2009)⁷.

Komisja proponuje także wzmocnienie roli, jaką w efektywnej realizacji polityki spójności odgrywać będą regiony (NUTS 2), których aktywna rola uwidocznić się będzie w opracowywaniu umów partnerskich, określaniu zawartości i realizacji programów operacyjnych, czy też udziale w powołaniu wspólnego planu działania.

Propozycja Komisji – mimo krótkiego czasu, jaki minął od jej ukazania się⁸ – wzbudziła dosyć poważne zastrzeżenia niektórych państw członkowskich. Zastrzeżenie budzi m.in. obniżenie limitu absorpcji z 4 do 2,5% PKB oraz przyznanie Komisji możliwości zażądania przeglądu programu lub zawieszenia finansowania, o ile zostaną stwierdzone nieodpowiedzialna polityka makroekonomiczna lub słaby potencjał administracyjny.

Przedłożona przez Komisję Europejską propozycja dotycząca polityki spójności po 2013 roku będzie stanowiła w najbliższych miesiącach (do końca 2012 r.) przedmiot licznych debat, na forum zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i Rady Europejskiej, a ostateczny wynik debaty będzie rezultatem kompromisu pomiędzy interesem europejskim a partykularnymi interesami narodowymi.

2. Główne zmiany w zakresie polityki spójności po roku 2013 – propozycja pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej

Propozycja Komisji wprowadza wiele zmian w stosunku do obecnej formuły polityki spójności. Zmiany te dotyczą zarówno celów, instrumentów, geograficznego zakresu wsparcia, nowego limitu alokacji dla państw członkowskich, jak i wprowadzenia mechanizmów warunkowości i skuteczności (zwiększających efektywność inwestycji europejskich). Zarys zmian proponowanych przez Komisję Europejską w stosunku do obecnego okresu programowania zawiera tab. 1.

Novum w zakresie instrumentarium polityki spójności stanowi koncepcja utworzenia nowego instrumentu infrastrukturalnego, **Connecting Europe Facility (CEF)** – Instrumentu „Łącząc Europę”, ściśle związanego z polityką spójności, który miał

⁵ F. Barca, wyd. cyt.

⁶ *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego SEC(2008) 2550, Bruksela, dnia 6.10.2008, COM(2008) 616 wersja ostateczna.

⁷ *Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, SEK(2009) 828 wersja ostateczna, Bruksela, 25.6.2009, KOM(2009) 295 wersja ostateczna.

⁸ Artykuł pisany był na przełomie listopada i grudnia 2011 r., tuż po ukazaniu się propozycji Komisji Europejskiej.

Tabela 1. Główne zmiany w obrębie polityki spójności proponowane przez Komisję Europejską na lata 2014–2020 w stosunku do obecnego okresu programowania

	Okres programowania 2007–2013	Okres programowania 2014–2020
Budżet (mld euro)	347,41	376
Cele	Konwergencja Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie Europejska Współpraca Terytorialna	Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia Europejska Współpraca Terytorialna
Instrumenty finansowe	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego Europejski Fundusz Społeczny Fundusz Spójności	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego Europejski Fundusz Społeczny Fundusz Spójności Instrument „Łącząc Europę” <i>Objęcie wspólnymi ramami strategicznymi Europejskiego Funduszy Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa</i>
Limit alokacji dla kraju	4% PKB	2,5% PKB

Źródło: opracowanie własne.

by być narzędziem zorientowanym na wspieranie przedsięwzięć o kluczowym znaczeniu dla Europy (wzmocnienie sieci transportowo-komunikacyjnej poprzez rozbudowę infrastruktury transportowej, połączeń energetycznych oraz rozwiązań z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych). Instytucją zarządzającą CEF miałyby być Komisja Europejska.

Komisja zamierza także wprowadzić kilka instrumentów sprzyjających osiągnięciu lepszych rezultatów i zwiększeniu efektywności inwestycyjnej funduszy. Wśród środków proponowanych przez Komisję znajdują się: skoncentrowana liczba celów, **umowy partnerskie**⁹ (umowy te będą określać jasne cele i umożliwiać odłożenie rezerwy finansowej w celu **wynagrodzenia tych regionów, które najlepiej sobie radzą w osiągnięciu celów**), a także wspólne ramy strategiczne¹⁰.

⁹ Określające zobowiązania partnerów na poziomie krajowym i regionalnym oraz Komisji; umowy będą zawierać zobowiązania do corocznego informowania o postępach w sprawozdaniach rocznych na temat polityki spójności, polityki rozwoju obszarów wiejskich i w innych publicznych sprawozdaniach.

¹⁰ „Wspólne ramy strategiczne” oznaczają dokument przekazujący ogólne i szczegółowe cele unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu na kluczowe działania dla funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, ustanawiając dla każdego celu tematycznego kluczowe działania, które mają być wspierane z tych funduszy, oraz mechanizmy mające na celu zapewnienie spójności i zgodności programowania funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych z politykami gospodarczymi i politykami zatrudnienia w państwach członkowskich i w Unii.

Najsilniej komentowanym elementem reformy jest **kwestia warunkowości**, która ma się przyczynić do wzrostu skuteczności programów realizowanych w ramach polityki spójności. Uwarunkowania będą obejmować warunki *ex ante*, które muszą być spełnione, zanim nastąpi wypłata środków oraz warunki *ex post*, które uzależnią uwolnienie dodatkowych środków od osiągniętych wyników. Do uwarunkowań *ex ante* zaliczyć należy zapewnienie istnienia warunków niezbędnych do skutecznego wsparcia z funduszy, co oznacza, że środki strukturalne wypłacane będą dopiero wtedy, gdy organy krajowe wykażą, że są w stanie zapewnić efektywne wykorzystanie unijnych funduszy w oparciu o odpowiednie ramy strategiczne, regulacyjne i instytucjonalne. Takim warunkiem ma być transpozycja unijnego prawa w dziedzinie, na którą przyznawane są fundusze. Na przykład by kraj mógł sięgnąć po środki na efektywność energetyczną, będzie musiał mieć wdrożoną dyrektywę regulującą kwestię ocieplania budynków. Wypłata dodatkowych środków będzie zależeć z kolei od oceny *ex post*, tzn. od osiągniętych wyników. Oprócz możliwości uzyskania rezerwy na wykonanie (5% budżetu odpowiednich funduszy zostanie odłożonych i przydzielonych podczas średniookresowej oceny wykonania), Komisja proponuje wprowadzenie kar. **Nieosiągnięcie celów pośrednich może prowadzić do zawieszenia środków, a poważne braki w osiąganiu celów programu mogą skutkować anulowaniem przyznanych środków.**

Propozycja Komisji wprowadza także działania zapobiegające stosowaniu przez państwa członkowskie niewłaściwej polityki makroekonomicznej, co w praktyce oznacza, że wypłata środków w ramach polityki spójności będzie ściśle powiązana z możliwościami makroekonomicznymi danego państwa (tj. krajową polityką fiskalną i monetarną), uzależniając wypłaty środków strukturalnych od stabilności finansowej państwa członkowskiego.

Kolejną zmianą proponowaną przez Komisję Europejską, już budzącą wątpliwości niektórych państw członkowskich, jest **propozycja obniżenia maksymalnego krajowego poziomu absorpcji z dotychczasowych 4% PKB do poziomu 2,5%**. Premierzy krajów bałtyckich i Węgier wyrazili swój sprzeciw wobec tego zapisu i skierowali w tej sprawie list do przewodniczącego Komisji Europejskiej, José Manuela Barroso, komisarza Janusza Lewandowskiego, a także do premiera Donalda Tuska, stojącego na czele polskiej prezydencji. W liście wyrażono opinię, że rozwiązanie takie „karze te kraje członkowskie, które skutecznie absorbowały fundusze spójności i poczyniły znaczne wysiłki, by zagwarantować współfinansowanie i sprawne wdrażanie programów pomimo kryzysu”. „Nie można wyjaśnić relatywnego spadku przydzielanych funduszy spójności w naszych czterech krajach, w szczególności w porównaniu z innymi beneficjentami polityki spójności”. Jak zauważono, „konkurencyjności Unii Europejskiej na arenie globalnej nie da się osiągnąć bez wewnętrznej spójności”, dlatego też szczególnie istotne jest „zagwarantowanie wystarczającego wsparcia, przede wszystkim regionom kwalifikującym się do celu konwergencji” (dla regionów o PKB mniejszym niż 75% średniej unijnej). Premierzy Kubilius, Dombrowskis, Ansip i Orban argumentują również, że „długotermino-

we prognozy PKB są bardzo niewiarygodne”, zatem uzależnianie limitu od PKB i jego prognozy „jest niesprawiedliwe i wysoce wątpliwe”. Premierzy czterech krajów zaapelowali do KE, by „przemyślała tę część swojej propozycji, tak aby zapewnić efektywną realizację celów polityki spójności po 2013 roku”¹¹.

3. Instrumenty nowej polityki spójności

W okresie programowania 2014–2020 Komisja Europejska zamierza wzmocnić harmonizację i koordynację wdrażania funduszy zapewniających wsparcie w ramach polityki spójności, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności z Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz z Europejskim Funduszem Morskim i Rybackim (EFMR). W ocenie Komisji należy w odniesieniu do wszystkich tych funduszy (określanych jako „fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych”) ustanowić wspólne przepisy. Ze względu na specyfikę każdego z tych funduszy, szczegółowe przepisy mające zastosowanie do każdego z nich oraz do celu „Europejska współpraca terytorialna” w ramach EFRR są określone w odrębnych propozycjach legislacyjnych (wnioskach rozporządzeń).

Przedstawiony przez Komisję Europejską pakiet legislacyjny proponuje wiele zmian w zakresie funkcjonowania poszczególnych instrumentów spójności.

W odniesieniu do **Europejskiego Funduszu rozwoju Regionalnego (EFRR)** zmiany są konsekwencją wyodrębnienia kilku kategorii regionów (o czym mowa będzie w dalszej części niniejszego artykułu). Regiony w okresie przejściowym i regiony lepiej rozwinięte będą zobowiązane do skoncentrowania największej części swojej alokacji (z wyjątkiem EFS) na efektywności energetycznej i odnawialnych źródłach energii, konkurencyjności małych i średnich firm oraz na innowacjach. Regiony słabiej rozwinięte będą mogły przeznaczyć swoją alokację na większą liczbę celów związanych ze specyficznymi potrzebami rozwojowymi poszczególnych regionów.

Na proponowane zmiany dotyczące **Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)** wpływ ma przede wszystkim sytuacja w zakresie bezrobocia i ubóstwa w Europie. Obecnie prawie 23 mln osób to osoby bezrobotne, a 113 mln osób narażonych jest na ryzyko wykluczenia społecznego i żyje poniżej granicy ubóstwa¹². Poziom życia mieszkańców UE ma dla Komisji Europejskiej zasadnicze znaczenie. W okresie 2014–2020 EFS stanowić powinien instrument zapewniający lepsze moż-

¹¹ M. Skulimowska, Przedstawiciel Kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej, Sprawozdanie nr 77/2011, *Sprawozdanie nt. przyszłości polityki spójności w latach 2014–2020*, Bruksela, dnia 12 października 2011 r.

¹² Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1081/2006, SEK(2011) 1130 wersja ostateczna, SEK(2011) 1131 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 6.10.2011, KOM(2011) 607 wersja ostateczna, 2011/0268 (COD).

liwości poprawy stanu zatrudnienia, edukacji i szkoleń, a także zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa. W rozporządzeniu w sprawie EFS na lata 2014–2020 proponuje się objąć środkami funduszu społecznego cztery „cele tematyczne” na całym obszarze Unii Europejskiej, tj.: (1) promowanie zatrudnienia i mobilności zawodowej, (2) inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie, (3) promowanie włączenia społecznego i walkę z ubóstwem, (4) wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Reformą w propozycji Komisji Europejskiej – choć jest ona nieznaczna w porównaniu z innymi funduszami – objęty zostanie także **Fundusz Spójności** (FS). Tak jak dotychczas, w dziedzinie środowiska Fundusz Spójności wspierać będzie inwestycje na rzecz dostosowania do zmiany klimatu oraz zapobiegania ich ryzyku, inwestycje w dziedzinie sektora gospodarki wodnej i sektora odpadów oraz środowiska miejskiego. Także inwestycje w dziedzinie energii kwalifikować się będą do wsparcia, o ile niosą ze sobą faktyczne korzyści dla środowiska, co w sposób naturalny wskazuje na preferencje Komisji w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii. W dziedzinie transportu Fundusz Spójności wspierać będzie inwestycje w transeuropejskie sieci transportowe, niskoemisyjne systemy transportu i w transport miejski¹³. Po raz pierwszy jednak część budżetu Funduszu Spójności zostanie wykorzystana do wsparcia instrumentu „Łącząc Europeę” – mającego na celu utworzenie konkurencyjnego i zrównoważonego systemu transportowego w Europie.

Nowym elementem dotyczącym **Europejskiej Współpracy Terytorialnej** (EWT) są przepisy dotyczące koncentracji tematycznej i priorytetów inwestycyjnych. Zmiany prowadzić mają do poprawy strategicznego ukierunkowania programów i zwiększenia ich efektywności. W ramach programów będzie można wybrać ograniczoną liczbę priorytetów (z wykazu tematycznego) wraz z odpowiednimi priorytetami inwestycyjnymi, zapewniając tym samym koncentrację na europejskich priorytetach i interwencjach, niosących największą wartość dodaną. Kryteria wyboru zostały określone w sposób bardziej rygorystyczny, po to by zapewnić przeznaczanie środków na rzeczywiście wspólne działania¹⁴.

Zmiany zaproponowane zostały także w obrębie **Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej** (EUWT). Zmiany te dotyczą m.in. członkostwa, treści konwencji i statutu EUWT, a także jego celu i procesu zatwierdzania przez władze krajowe. W kwestii członkostwa planuje się wprowadzić nowe podstawy prawne, pozwalające regionom i władzom w państwach trzecich na członkostwo w EUWT,

¹³ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, SEC(2011)1138 final, SEC(2011)1138 final, Bruksela, dnia 6.10.2011, KOM(2011) 612 wersja ostateczna, 2011/0274 (COD).

¹⁴ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, SEC(2011) 1138 final, SEC(2011) 1139 final, Bruksela, dnia 6.10.2011, KOM(2011) 611 wersja ostateczna, 2011/0273 (COD).

niezależnie od tego, czy pozostali członkowie pochodzą z jednego lub wielu państw członkowskich. Doprecyzowuje się także, które podmioty prawa prywatnego są kwalifikowane¹⁵.

4. Regiony i ich rola w polityce spójności UE w okresie 2014–2020

Propozycja Komisji Europejskiej nawiązująca do geograficznego zakresu wsparcia wprowadza rozróżnienie w odniesieniu do regionów słabiej rozwiniętych, regionów w okresie przejściowym oraz regionów lepiej rozwiniętych. Wyodrębnienie poszczególnych kategorii regionów decydować będzie przy podziale środków pomiędzy poszczególne typy regionów (NUTS 2) w ramach realizacji celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. Komisja proponuje podział na trzy kategorie regionów, dla których określa także kryteria dla przydziału środków w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. Na realizację tego celu Komisja zamierza przeznaczyć łącznie 96,52% środków z alokacji zasobów ogólnych (tab. 2).

Regiony będą zaliczane do jednej z proponowanych kategorii na podstawie stosunku ich PKB *per capita* mierzonego parytetem siły nabywczej do średniej dla UE 27. Wykaz regionów dla poszczególnych kategorii zostanie określony przez Komisję w formie decyzji.

W przyszłym okresie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej postulowany jest wzrost wpływu regionów na jej realizację, zgodnie z koncepcją rozwoju ukierunkowanego terytorialnie – *place based economy* (F. Barca). Regiony zostaną wyposażone w pewne kompetencje dotyczące zarówno programowania, jak zarządzania i kontroli efektów realizacji programów operacyjnych.

Podstawowym instrumentem, za pomocą którego regiony będą mogły wpływać na realizację polityki spójności, są **umowy partnerskie**. Jest to dokument przygotowywany przez państwo członkowskie, określający jego strategię, priorytety i warunki efektywnego wykorzystania funduszy zgodnie z zakresem wspólnych ram strategicznych. Umowa partnerska obejmować będzie cały okres programowania i całość alokacji dla danego państwa członkowskiego. Umowy te będą musiały być sporządzane przy aktywnym udziale partnerów, tj. właściwych organów regionalnych, lokalnych, miejskich i innych władz publicznych, partnerów gospodarczych i społecznych oraz podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie. Partnerzy, oprócz udziału w przygotowaniu umów partnerskich, zaangażowani będą także w przygotowywanie sprawozdań z postępu prac nad umowami partnerskimi, przygotowywanie, realizację, monitorowanie i ocenę programów operacyjnych oraz w prace komitetów monitorujących dla programów operacyjnych.

¹⁵ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Bruksela, dnia 6.10.2011, KOM(2011) 610 wersja ostateczna, 2011/0272 (COD).

Tabela 2. Kategorie regionów i kryteria podziału środków pomiędzy państwami członkowskimi według propozycji Komisji Europejskiej z 6 października 2011 r.

Kategoria regionu	Kryteria kwalifikowania regionów w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	Kryteria przy podziale środków między państwa członkowskie
Regiony słabiej rozwinięte 50,13%	PKB na mieszkańca wynosi mniej niż 75% średniego poziomu PKB w UE 27.	kwalifikująca się ludność, zamożność regionu, zamożność kraju oraz stopa bezrobocia w regionach słabiej rozwiniętych i w regionach w okresie przejściowym
Regiony w okresie przejściowym 12,01%	– nowa kategoria regionów*; – zastępuje obecny system <i>phasing-out</i> oraz <i>phasing-in</i> ; – PKB na mieszkańca wynosi od 75% do 90% średniego poziomu w UE 27.	kwalifikująca się ludność, zamożność regionu, stopa bezrobocia, wskaźnik zatrudnienia, poziom wykształcenia i gęstość zaludnienia w regionach lepiej rozwiniętych
Regiony lepiej rozwinięte 16,39%	PKB na mieszkańca jest wyższy niż 90% średniej PKB w UE 27	ludność, zamożność kraju oraz powierzchnia w przypadku Funduszu Spójności

* Wszystkie regiony, których PKB na mieszkańca w okresie 2007–2013 wyniósł mniej niż 75% średniej UE 25, lecz których PKB na mieszkańca wzrósł do ponad 75% średniej UE 27 otrzymają dwie trzecie swojej alokacji na okres 2007–2013. Dla każdej kategorii regionów zostanie ustalony minimalny udział EFS (25% dla regionów objętych celem „Konwergencja”, 40% dla regionów w okresie przejściowym i 52% dla regionów objętych celem konkurencyjności).

Źródło: opracowanie własne.

Umowy partnerskie stwarzają więc dla regionów realną możliwość wpływu na ustalanie priorytetów i warunków korzystania z funduszy, a propozycja ich wprowadzenia jest wyrazem dążenia Komisji do zapewnienia rzeczywistego udziału władz regionalnych w kształtowaniu krajowych dokumentów programowania i realizacji polityki spójności.

Regiony będą także mogły brać aktywny udział w opracowywaniu programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Programy te będą bowiem przygotowywane zgodnie z systemem instytucjonalnym właściwym dla każdego państwa członkowskiego na odpowiednim poziomie geograficznym oraz co najmniej na poziomie NUTS 2¹⁶.

Regiony jako podmiot prawa publicznego, oprócz państw członkowskich i instytucji zarządzających, będą mogły również **składać wnioski dotyczące wspólnego planu działania** w momencie przedłożenia właściwych programów operacyjnych lub po ich przedłożeniu, o ile zostaną do tego wyznaczone. Wspólny plan działania

¹⁶ Rola regionów europejskich w realizacji RPO oraz polityki spójności w latach 2014-2020 <http://www.umwo.opole.pl/docs/sck.p.jazlowiecka.pdf> (dostęp: listopad 2011).

to operacja definiowana i zarządzana w odniesieniu do produktów/usług oraz rezultatów, które chce osiągnąć państwo członkowskie. Obejmuje grupę projektów, prowadzonych na odpowiedzialność beneficjenta, jako część programu operacyjnego lub programów operacyjnych. Produkty/usługi oraz rezultaty wspólnego planu działania będą uzgadniane przez państwo członkowskie i Komisję i przyczyniać się mają do osiągnięcia szczegółowych celów programów operacyjnych oraz stanowią podstawę wsparcia z funduszy. Rezultaty odnoszą się do bezpośrednich skutków wspólnego planu działania, a beneficjentem jest podmiot prawa publicznego. Wspólne plany działania powinny obejmować część okresu programowania i nie będą mogły być traktowane jako duże projekty¹⁷.

Regiony mogą być także wyznaczane przez państwo członkowskie (oprócz innych organów krajowych i lokalnych) do pełnienia funkcji instytucji zarządzającej, certyfikującej i audytowej w odniesieniu do poszczególnych programów operacyjnych. Doświadczenia w zakresie zarządzania programami operacyjnymi bądź ich priorytetami zostały wyniesione już z obecnego okresu programowania. W przypadku Polski jest to pełnienie przez regiony funkcji instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi i pełnienie funkcji instytucji pośredniczących, wdrażających komponenty regionalne Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (osie priorytetowe VI–IX).

Nie ulega wątpliwości, że w świetle propozycji Komisji dotyczącej nowego okresu programowania polityki spójności wzrasta rola regionów w jej realizacji, jednak – co należy uznać za zasadniczą zmianę – wzrasta również odpowiedzialność regionalnych administracji za zapewnienie odpowiednich warunków do otrzymania wsparcia (warunkowość).

5. Podsumowanie

Propozycja Komisji Europejskiej, dotycząca kształtu i zasad realizacji polityki spójności w okresie programowania 2014–2020, wprowadza wiele zmian w stosunku do okresu 2007–2013. Niewątpliwie na kierunki reform wpływ miały z jednej strony wnioski z raportu Barki (rozwój ukierunkowany terytorialnie, silniejsze skoncentrowanie na kluczowych celach, a właściwie wprowadzenie jednego celu wiodącego, a także większe zaangażowanie władz regionalnych, lokalnych i partnerów społecznych w proces programowania i realizacji polityki spójności), z drugiej zaś strony sytuacja gospodarcza strefy euro oraz wysoka niepewność co do dalszych scenariuszy gospodarczych dla zjednoczonej Europy (obniżenie limitu absorpcji dla poszcze-

¹⁷ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, SEC(2011)1141 final, SEC(2011)1142 final, Bruksela, dnia 6.10.2011, KOM(2011) 615 wersja ostateczna, 2011/0276 (COD), art. 93.

gólnych państw członkowskich do poziomu 2,5% PKB, możliwość wstrzymania transferów środków do państw prowadzących nieodpowiedzialną politykę makroekonomiczną, zwiększenie nacisku na efektywność inwestycji współfinansowanych przez fundusze strukturalne).

Dla polskich regionów nowy kształt polityki spójności oznacza zarówno nowe możliwości, jak i nowe wyzwania. Większy wpływ na zawartość i realizację programów operacyjnych czy też uczestnictwo w opracowywaniu umowy partnerskiej dają regionom większą możliwość realizacji własnych priorytetów i strategii (o ile regiony będą w stanie przygotować klarowne, oparte na rzetelnej diagnozie i spójne z wytycznymi Unii strategie rozwoju). W ocenie autorki nie stanowi większego zagrożenia dla Polski i jej regionów obniżenie limitu absorpcji do 2,5% PKB. To, ile ostatecznie Polska dostanie funduszy, będzie zależec od tempa jej wzrostu w latach 2014–2020¹⁸. Znacznie większym zagrożeniem jest natomiast konieczność spełnienia przez władze publiczne uwarunkowań *ex ante*, zwłaszcza w odniesieniu do skuteczności i sprawności administracji. Regiony w Polsce nie dysponują jeszcze bogatym doświadczeniem w realizacji polityki spójności, a samorządy regionalne często cechują się pewnymi niedoskonałościami administracyjnymi (np. dużą rotacją pracowników), mogącymi mieć niekorzystny wpływ na jakość programowania i efektywność wdrażania funduszy strukturalnych. Wydaje się, że zwiększenie odpowiedzialności i dyscypliny w działaniach władz publicznych, zaproponowane przez Komisję Europejską, narzuca władzom regionalnym i lokalnym konieczność podejmowania już dziś działań zapewniających spełnienie przyszłego kryterium warunkowości.

Literatura

- Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (listopad 2011).
- Budżet z Perspektywy Europy 2020*, COM [2011] 500 final.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej. Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM (2008) 371 wersja ostateczna.
- Regions 2020, An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Commission Staff Working Document, Brussels, 2008, SEC(2008).
- Rola regionów europejskich w realizacji RPO oraz polityki spójności w latach 2014–2020* <http://www.umwo.opole.pl/docs/sck.p.jazlowiecka.pdf> (dostęp: listopad 2011).
- Skulimowska M., Przedstawiciel Kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej, *Sprawozdanie nr 77/2011, Sprawozdanie nt. przyszłości polityki spójności w latach 2014–2020*, Bruksela, dnia 12 października 2011 r.

¹⁸ Nieoficjalnie, opierając się na długoterminowych prognozach, Komisja Europejska szacuje, że w przypadku Polski może to być nawet ponad 80 mld euro. W obecnym budżecie 2007–2013 ten limit wyniósł 4% PKB przy alokacji dla naszego kraju na poziomie 67 mld euro.

Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, SEK(2009) 828 wersja ostateczna, Bruksela, 25.6.2009, KOM(2009) 295 wersja ostateczna.

Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, SEC(2011)1141 final, SEC(2011)1142 final, Bruksela, dnia 6.10.2011, KOM(2011) 615 wersja ostateczna, 2011/0276 (COD).

Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, SEC(2011) 1138 final, SEC(2011) 1139 final, Bruksela, dnia 6.10.2011, KOM(2011) 611 wersja ostateczna, 2011/0273 (COD).

Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania Bruksela, dnia 6.10.2011, KOM(2011) 610 wersja ostateczna, 2011/0272 (COD).

Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, SEC(2011)1138 final, SEC(2011)1138 final, Bruksela, dnia 6.10.2011, KOM(2011) 612 wersja ostateczna, 2011/0274 (COD).

Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1081/2006, SEK(2011) 1130 wersja ostateczna, SEK(2011) 1131 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 6.10.2011, KOM(2011) 607 wersja ostateczna, 2011/0268 (COD).

Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, SEC(2008) 2550, Bruksela, dnia 6.10.2008, COM(2008) 616 wersja ostateczna.

REGIONS IN EUROPEAN COHESION POLICY DURING THE PERIOD 2014–2020

Summary: European Commission proposals for the programming period 2014–2020 introduce a number of changes to the current model of policy implementation. The new policy is supposed to be more oriented towards achieving results, subjected to a greater extent to the use of conditionality mechanisms and simplification in the implementation of projects financed by EU funds. European Commission’s proposals also strengthen the role of regions in the effective implementation of cohesion policy. Regions’ active role will emerge in the development of partnership agreements, defining the content and implementation of operational programs, participation in the establishment of a joint action plan, or participation in management and implementation of Integrated Territorial Investments.

Keywords: region, cohesion policy, structural funds.