

UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE

WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH

STUDIA PODYPLOMOWE

MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA STREFY EURO

Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim

w ramach programu edukacji ekonomicznej

VII edycja 2015/2016



Magdalena Jabłonowska

**Cele i narzędzia Polityki Spójności UE w perspektywie
finansowej 2014 - 2020**

Praca końcowa wykonana

pod kierunkiem

dr. Marcina Bogdańskiego

Olsztyn 2016

Spis treści

Streszczenie	3
Wstęp	4
1. Geneza, cele i zakres Polityki Spójności Unii Europejskiej.....	6
1.1 Geneza Polityki Spójności.....	6
1.2 Ewaluacja Polityki Spójności.....	11
1.3 Obszary Polityki Spójności	15
2. Problemy efektywności polityki spójności oraz jej wpływu na rozwój regionów krajów rozwijających się na przykładzie Polski.....	16
2. 1 Ocena Polityka Spójności w latach 2007 – 2013 ze względu na jej efektywność oraz skuteczność.....	16
2.2 Wpływ Polityki Spójności na rozwój gospodarczy, społeczny i przestrzenny – dobre praktyki.....	19
3. Programowane kierunki Polityki Spójności w Polsce na lata 2014 – 2020.....	22
3.1 Założenia i cele Polityki Spójności na lata 2014 – 2020.....	22
3.2 Źródła finansowania Polityki Spójności na lata 2014 – 2020.....	23
3.3 Planowane efekty Polityki spójności na lata 2014 – 2020.....	28
3.4 Problemy dotyczące możliwości realizacji projektów o charakterze strukturalnym i społecznym w obecnej perspektywie finansowej na lata 2014 – 2020.....	30
Podsumowanie	32
Bibliografia	33

Streszczenie

Głównym celem pracy jest przedstawienie polityki spójności Unii Europejskiej, jako narzędzia w nowej perspektywie finansowej 2014 – 2020. W pierwszym rozdziale pracy opisano genezę, cele i zakres Polityki Spójności Unii Europejskiej, a także ewolucję polityki spójności UE, budowania jej podstaw oraz kształtowania się jej celów i założeń w miarę postępowania procesu integracji europejskiej. W drugim rozdziale opisano Problemy efektywności polityki spójności oraz jej wpływu na rozwój regionów krajów rozwijających się. W rozdziale trzecim opisano programowane kierunki Polityki Spójności w Polsce na lata 2014 – 2020, wraz z założeniami i celami Polityki Spójności oraz źródła finansowania Polityki Spójności wraz z planowanymi efektami w perspektywie 2014 – 2020. Na podstawie przeprowadzonych analiz sformułowano następujące wnioski: głównym celem polityki spójności jest konwergencja europejskich regionów i krajów członkowskich; proces formowania europejskiej polityki spójności odbywał się w kilku etapach o czym decydowały procesy rozszerzania oraz przygotowywania kolejnych okresów programowania; fundusze strukturalne stanowią finansowe instrumenty polityki spójności Unii Europejskiej, odpowiedzialne są za promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych, wspieranie gospodarczych i społecznych przemian obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych oraz wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia. Przedstawiona analiza może stanowić przesłankę do dyskusji nad celowością i efektywnością polityki spójności.

Wstęp

Pierwszego maja 2004 roku Polska dołączyła do wspólnoty krajów europejskich jako pełnoprawny jej członek. Jako kraj słabo rozwinięty, w porównaniu z krajami zachodniej Europy, mieliśmy i nadal mamy możliwość absorbowania dużej ilości środków finansowych w celu stopniowego dostosowania naszej gospodarki do poziomu Unii, w myśl zasady zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów Europy. Takie podejście do całej strefy życia obywatela Unii opierać się ma na koncepcji spójności gospodarczej, a także regionalnej i społecznej. Polityka spójności zmierza zatem w kierunku podniesienia i utrzymania wysokiego standardu życia mieszkańców Unii Europejskiej.

Celem integracji europejskiej jest stworzenie z krajów członkowskich spójnego, jednolitego obszaru gospodarczego, społecznego i terytorialnego charakteryzującego się najwyższym na świecie poziomem innowacyjności, konkurencyjności i efektywności gospodarki, a w konsekwencji najwyższym poziomem rozwoju społecznego. Są to zarazem cele europejskiej polityki spójności, do których realizacji winny zmierzać wszystkie kraje członkowskie UE, gdyż warunkują one osiągnięcie zrównoważonego i samopodtrzymującego się rozwoju społeczno – ekonomicznego, przestrzennego i ekologicznego (KUDEŁKO, PRUSEK, ZIELIŃSKI, 2011, s. 7). Dlatego polityka spójności jest bardzo ważnym aspektem funkcjonowania Unii, rozwijania się jej zasięgu terytorialnego oraz procesów integracji wewnątrz jej struktur.

Niniejsza praca dotyczyć będzie celów i narzędzi stosowanych w polityce spójności w perspektywie finansowania w latach 2014 – 2020 na przykładzie Polski.

Integracja i wiążące się z nią wymagania stawiane nowym członkom Unii Europejskiej, jak też dotyczące każdego państwa należącego już do Unii, wymagają całego zestawu narzędzi pozwalających na wprowadzenie, dostosowanie i wypracowanie szeregu zmian w danym społeczeństwie, zmierzających do podniesienia poziomu i poprawy jakości życia wszystkich obywateli. Analiza stanu uprzedniego (lata 2007 – 2013) i wynikające zeń konkluzje zostaną odniesione do nowej perspektywy 2014 – 2020 w celu przeanalizowania kierunków rozwoju Unii Europejskiej poprzez zastosowane narzędzia i narzucone technologie i sposoby ich wprowadzania do poszczególnych krajów – beneficjentów środków finansowych.

Analiza literatury fachowej, danych statystycznych, a także zrealizowanych projektów

będących tzw. „dobrymi praktykami” pozwoli na weryfikację celów polityki regionalnej w kontekście korzyści dla ogółu mieszkańców UE i wysnucie wniosków.

1. Geneza, cele i zakres Polityki Spójności Unii Europejskiej

1.1 Geneza Polityki Spójności

Początków nowożytnej polityki regionalnej można się doszukiwać w latach dwudziestych i trzydziestych XX stulecia. Rozkwit polityki regionalnej pozostawał związany z okresem Wielkiego Kryzysu lat trzydziestych. Prowadzone wtedy działania władz publicznych były odpowiedzią na ogólnoświatowe załamanie gospodarcze, które dotknęło zwłaszcza krajów uprzemysłowionych, co skutkowało m.in. bardzo wysokim bezrobociem. W Stanach Zjednoczonych podjęto wtedy próbę budowy tzw. nowego ładu zgodnego z doktryną keynesizmu. Polegało to na finansowaniu ze środków publicznych dużych inwestycji infrastrukturalnych, co miało stanowić remedium na problem bezrobocia i niewystarczający popyt indywidualny. Podstawowym założeniem tej koncepcji w ujęciu przestrzennym było wzbudzenie popytu w regionach słabo rozwiniętych, co winno przeciwdziałać zjawisku regionalnych dywergencji. Poza inwestycjami infrastrukturalnymi służyły temu subsydia na rzecz regionów słabo rozwiniętych. W Polsce przejawami tego rodzaju polityki były – do pewnego stopnia – duże inwestycje finansowane z budżetu centralnego związane z budową portu w Gdyni, a także rozwojem Centralnego Okręgu Przemysłowego w południowo – wschodniej części kraju (SMĘTKOWSKI 2013, s. 66).

Lata 50 i 60 przyniosły nowe możliwości redystrybucji nadwyżek środków z budżetu państwa. Następnym kryzys zaznaczył swoją obecność w latach siedemdziesiątych i związany był z sektorem naftowym, czego efektem był kolejny wzrost bezrobocia w Europie Zachodniej. Wówczas krajom dotkniętym kryzysem dano do reki nowe narzędzie finansowe w postaci subsydiów, zachęt finansowych, po to, aby przedsiębiorstwa były w stanie podnieść się z kryzysu i jak najszybciej wznowiały produkcję oraz po to, aby przyciągnąć inwestorów i tworzyć nowe zakłady. Na podwalinach takiego stanu rzeczy zaczęła powstawać polityka regionalna współczesnej Unii. Jej głównym narzędziem stał się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Dalsza ewolucja polityki regionalnej Wspólnot Europejskich następowała w dwóch kierunkach. Pierwszy polegał na przejściu od wspierania tradycyjnych czynników produkcji (pracy i kapitału) do wspierania innowacyjności, drugi zaś – na dostrzeżeniu rozróżnienia między racjonalnością rzeczywistą ukierunkowaną na osiągnięcie najlepszego efektu podejmowanych działań i racjonalnością proceduralną nastawioną na wskazanie możliwie najlepszego sposobu uzyskania zakładanego efektu. Lata dziewięćdziesiąte przyniosły rozwój procesów globalizacji, co łączyło się ze wzrostem znaczenia przepływów

i uczestnictwem regionów w światowych sieciach powiązań, to zaś skutkowało zwiększeniem otwartości krajowych i regionalnych gospodarek. Uwaga polityki regionalnej skierowała się w związku z tym na poprawę dostępności obszarów przez rozwój infrastruktury transportowej (lotniska, autostrady, szybka kolej). Obecny okres to ugruntowanie paradygmatu gospodarki opartej na wiedzy i umiejętności tworzenia lub adaptowania innowacji, do czego niezbędne jest odpowiednie środowisko ułatwiające procesy uczenia się i interakcji między aktorami rozwoju społeczno – gospodarczego. W rezultacie nowoczesne strategie wzrostu dotyczą procesów tworzenia wiedzy i jej dyfuzji, adaptacyjnego dostosowania lokalnych zasobów do uwarunkowań globalnych oraz wykorzystania efektów synergii i procesów uczenia się w celu osiągnięcia przewagi konkurencyjnej (SMĘTKOWSKI 2013, s. 67 – 68).

Podstawowym celem i cechą europejskiej polityki spójności jest chęć złagodzenia, a nawet wyrównania nierówności w poziomie życia grup społecznych w regionach europejskich. Polityka spójności jest traktowana jako synonim polityki regionalnej i polityki strukturalnej. Polityki te mają ten sam zasadniczy cel: wyrównywanie nierówności w poziomie rozwoju regionów europejskich. Gros nakładów środków unijnych na korygowanie struktury gospodarki adresowane jest do słabych gospodarczo regionów. Spójność społeczna polega na zmniejszeniu różnicowań w wykorzystaniu zasobów ludzkich między poszczególnymi regionami i zwiększeniu dostępu do pracy. Jest warunkiem i wyrazem solidarności społecznej. Celem spójności terytorialnej jest pomoc w osiągnięciu bardziej zrównoważonego rozwoju za sprawą zapobiegania stanom nierówności terytorialnej oraz zwiększania spójności kierunków polityki regionalnej. Regiony o lepszym dostępie do rynków będą z zasady bardziej wydajne i konkurencyjne niż regiony pozbawione takich warunków. Dlatego warunkiem zasadniczym terytorialnej spójności jest równość dostępu regionów do infrastruktury komunikacyjnej. Polityka regionalna Unii Europejskiej identyfikowana jest z polityką spójności, po części dlatego, bo jej priorytetem jest zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego pomiędzy regionami krajów Unii, ale również dlatego, że przyczynia się bezpośrednio do zmniejszania różnic pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej. Instrumentem wykorzystywanym w celu uzyskania zamierzonego efektu jest Fundusz Spójności, który stwarza możliwości pozwalające uboższym krajom na rozwój społeczno – gospodarczy i tym samym na podniesienie standardu życia. Im dany kraj posiada lepsze warunki do życia dla swoich obywateli (wysokie PKB), tym lepiej przekłada się to na dobrobyt w całej Unii. Dlatego rzeczą naturalną wydaje się fakt, że polityka spójności

w obecnym jej wymiarze dąży do zrównania sytuacji gospodarczej swoich członków z naciskiem na tych najbardziej potrzebujących (PASTUSZKA 2012, s. 100 – 101).

W działaniu Unii Europejskiej polityka regionalna utożsamiana jest niekiedy z polityką strukturalną, a współcześnie – coraz częściej – z polityką spójności (KASIŃSKA – METRYKA 2011, s. 207). W związku z powyższym, w niniejszym opracowaniu terminy polityka spójności oraz polityka regionalna będą traktowane tożsamo i stosowane wymiennie. Politykę regionalną zrównuje się także z polityką strukturalną, dlatego, że zajmuje się głównie szeroko pojętym rozwojem regionów, w których są sektory gospodarki zwane schyłkowymi lub problemowymi. Polityka strukturalna ma większy wachlarz możliwości dotyczących dysponowania środkami niż polityka regionalna poprzez inne formy polityki np.: rolną, przemysłową. Posługiwanie się nazwami polityka strukturalna i regionalna jako synonimami, wynika również z faktu, że podstawowym instrumentem finansowym polityki regionalnej są fundusze strukturalne. Wykorzystanie funduszy strukturalnych, ale nie tylko, przyczyniło się do rozwoju wielu regionów Unii Europejskiej w tym również Polski, szczególnie w latach 2007 – 2013. Również wcześniej Polska otrzymała możliwość wykorzystania funduszy przedakcesyjnych (SAPARD, ISPA czy PHARE), (KASIŃSKA – METRYKA 2011, s. 207 – 208).

Ogólnie, przez politykę regionalną Unii Europejskiej można rozumieć celową i świadomą działalność organów tej organizacji we współpracy z krajami członkowskimi, mającą na celu optymalne wykorzystanie zasobów regionów dla ich trwałego wzrostu gospodarczego i społecznego oraz podniesienia ich konkurencyjności (MILCZAREK 2006, s. 287). Polityka spójności, to zakres działań mających za cel zmniejszenie dysproporcji pomiędzy poziomem rozwoju różnych regionów aby wzmocnić spójność gospodarczą i społeczną. Strategiczny charakter polityki spójności związany jest z decentralizacją zakresu odpowiedzialności i przekazaniem tej odpowiedzialności podmiotom na terenie państw członkowskich i regionów posiadających zarówno doświadczenie, jak i wiedzę niezbędną do efektywnego wdrożenia polityki (POLITYKA SPÓJNOSCI 2007 – 2013 – KOMENTARZE I TEKSTY OFICJALNE 2007, s. 7 – 8).

Termin „polityka regionalna” nie został użyty wprost w Traktatach unijnych, nie ma też definicji legalnej tego pojęcia. M. Rudnicki definiuje politykę regionalną jako tematyczne uporządkowanie, wytyczane przez ośrodek decyzji, działanie mające na celu usunięcie dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów, przy pomocy instrumentów prawnych i finansowych oraz zapewnienie zrównoważonego wzrostu

z zachowaniem wewnętrznej spójności ekonomicznej i społecznej (RUDNICKI 2000, s. 69).

Polityka regionalna najczęściej oznacza działalność podmiotów publicznych mającą na celu pobudzanie endogenicznych czynników wzrostu w układzie terytorialnym za pośrednictwem działań służących podnoszeniu konkurencyjności poszczególnych regionów i kraju jako całości oraz konwergencji (PASTUSZKA 2012, s. 86). W rozumieniu słownikowym politykę regionalną zdefiniowano jako świadomą i celową działalność organów władzy publicznej zmierzającą do rozwoju regionalnego, mającą optymalnie wykorzystać zasoby regionów do trwałego wzrostu gospodarczego i podnoszenia ich konkurencyjności (SZLACHTA 1999, s. 14).

W krajach Unii Europejskiej zagadnienia rozwoju społeczno – gospodarczego oraz konkurencyjności krajów i regionów stanowią główny przedmiot rozważań teoretycznych, jak również rozwiązań praktycznych. W znaczącym stopniu kraje te interweniują w procesy spójności społeczno – gospodarczej i przestrzennej, w tym zwłaszcza w zakresie rozwoju regionalnego, czego wyrazem jest duży udział środków przeznaczonych na rozwój regionalny w całości z wydatków budżetowych Wspólnoty. Tradycyjne działania polityki regionalnej unii Europejskiej koncentrowały się przede wszystkim na obszarach problemowych, o relatywnie najniższym poziomie rozwoju społeczno – gospodarczego. Ich założeniem było niwelowanie różnicowań regionalnych przez pomoc najslabszym regionom w tworzeniu trwałych postaw ich rozwoju (KUDEŁKO, PRUSEK, ZIELIŃSKI 2011, s. 12).

Polityka regionalna jest trudnym obszarem do analizy przede wszystkim ze względu na swoją złożoność, wielowątkowość, interdyscyplinarność oraz wielość determinowanych przez nią procesów społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Jej oddziaływanie ma istotny wpływ na zachodzące procesy w wymiarach regionalnym, narodowym i międzynarodowym – zarówno w relacjach wewnątrz Unii Europejskiej, jak i kształtujących pozycję Unii Europejskiej na scenie globalnej. Polityka regionalna stała się jednym z kluczowych elementów determinujących rozwój społeczno – gospodarczy zarówno regionów, jak i państw członkowskich Unii Europejskiej (SŁUGOCKI 2013, s. 9).

Okresem niezwykle ważnym dla kształtowania Polityki Spójności w UE była tzw. Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza, która określała perspektywy rozwoju UE po 2000 roku do 2006 roku, w tym także ramy horyzontalnego poszerzenia Unii. W roku 1998 Komisja Europejska przedstawiła kolejne projekty aktów prawnych, które dotyczyły funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz programów

przedakcesyjnych. Rada Europejska przyjęła te projekty w roku 1999 poprzez Traktat Amsterdamski. Wówczas przyjęto pięć rozporządzeń dotyczących: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Instrumentu Finansowego Rybołówstwa i Funduszu Spójności, co zaowocowało przyjęciem pięciu rozporządzeń wykonawczych w latach 2000 – 2001. Następnie dokonano modyfikacji zasad polityki regionalnej, które ukierunkowane zostały na uproszczenie procedur i zwiększenie przejrzystości finansowej. Wprowadzono także bardziej zdecentralizowany sposób zarządzania funduszami strukturalnymi, polegający na tym, że na poziomie Unii zatwierdzane są jedynie programy rozwoju regionalnego, natomiast konkretne projekty do realizacji wybierane są na poziomie krajowym lub regionalnym. Obowiązuje przy tym zasada współfinansowania projektów wspieranych z funduszy unijnych ze środków krajowych (KUDEŁKO, PRUSEK, ZIELIŃSKI 2011, s. 16).

Rozszerzenie horyzontu czasowego analizy o rok 2007 wprowadziło istotne zmiany w obrazie procesów związanych z absorpcją środków pochodzących z budżetu UE. W niektórych programach wydatki poniesione ze środków unijnych w roku 2007 były większe niż wydatki z całego okresu 2004 – 2006 (MISIAĞ, TOMALAK 2009, s. 7).

Polityka Spójności ma na celu wzmocnienie integralności zarówno gospodarczej jak też i społecznej Wspólnoty Europejskiej, poprzez zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich. Minimalizacja tych dysproporcji w poszczególnych regionach i krajach Unii ma na celu wyrównanie poziomu życia do przyjętych przez kraje członkowskie standardów. Wiąże się to nierozdzielnie z dotacjami, dofinansowaniami do realizowanych przez poszczególne kraje zadań zwanymi bezzwrotnymi źródłami finansowania.

Bezzwrotne finansowanie regionalnych programów i projektów z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej (i z innych krajów europejskich) to niezmiernie ważny dla Polski instrument finansowy, warunkujący skuteczny rozwój infrastruktury i stymulowanie rozwoju gospodarczo – społecznego regionów, a także wyrównywanie różnic w jego poziomie (MIEMIEC 2012, s.11)

1.2 Ewolucja Polityki Spójności

Zaczątków terminologii dotyczącej Polityki Spójności należałoby szukać w Raporcie Komitetu do spraw Integracji Europejskiej, który został sporządzony na konferencji w Messynie w roku 1955. Raport wskazywał na potrzebę zwiększenia potencjału rozwojowego poprzez wzmocnienie regionów opóźnionych oraz wykorzystanie potencjału ludzkiego pozostającego w trudnej sytuacji społeczno – ekonomicznej. Jednocześnie ww. raport przyczynił się do powołania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Niestety, Traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej z 25 marca 1957 r. nie uwzględniał wyraźnie tego postulatu. Jedynie w preambule stwierdzono m.in. iż cele Wspólnoty wiążą się z zapewnieniem harmonijnego rozwoju gospodarki przez zmniejszenie różnic między poszczególnymi regionami oraz usuwanie „opóźnień mniej uprzywilejowanych regionów” (MIEMIEC 2012, s. 17). Traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej miał nieco inne założenia niż wcielanie w życie polityki spójności. Dopiero w 1969 roku komisja Europejska podjęła temat polityki regionalnej nie ze strony krajów członkowskich, natomiast ze strony Wspólnoty. Nieco wcześniej w roku 1968 powołano w ramach Komisji Europejskiej, Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej. Zatem okres ten można uznać za pierwszy etap wstępny do polityki spójności, jaka funkcjonuje w obecnym stanie. W tym pierwszym okresie najbardziej istotnym była dla przyszłej polityki regionalnej kierunkowa decyzja polityczna na szczycie przywódców Wspólnot w 1972 r. w Paryżu o powołaniu dla „korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych” specjalnego Funduszu. Dość długo w tej kwestii istniały różnice odnośnie zasad zasilania i korzystania z tych środków, tak iż dopiero na podstawie art. 160 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z dniem 18 marca 1975 r. formalnie utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (PIETRZYK 2000, s. 64 – 78). EFRR stał się zatem najważniejszym narzędziem finansowym polityki spójności, które ewoluowało w miarę ogłaszania kolejnych naborów z dofinansowaniem oraz w kolejnych perspektywach finansowych. Drugi, w ocenie Komisji, okres rozwoju regionalnego zapoczątkowany został istotnymi zmianami wynikającymi z Jednolitego Aktu Europejskiego podpisanego w lutym 1986 r. (MIEMIEC 2012, s. 18). Zmiana polegała na poszerzeniu struktur europejskich o nowe kraje: Grecję, Portugalię i Hiszpanię. Podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego dało silne podstawy dla polityki spójności poprzez dodanie nowego rozdziału o numerze XIV, zatytułowanym Spójność ekonomiczna i społeczna. Stwierdzono w nim, że Wspólnoty powinny wyrównywać różnice pomiędzy najbiedniejszymi a najbogatszymi regionami przez prowadzenie wspólnej polityki

strukturalnej. (KUDEŁKO, PRUSEK, ZIELIŃSKI 2011, s. 12). Spowodowało to szereg istotnych zmian w podejściu do polityki regionalnej. W perspektywie kolejnych sześciu lat podwojono łączny budżet funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Takie działania przyczyniły się do skoordynowania tych funduszy i pozwoliły na ustalenie priorytetów dla programów wieloletnich. Dodatkowo wprowadzono zasady współfinansowania. Swoistym uporządkowaniem i dopełnieniem zasad stał się Traktat z Maastricht. Charakteryzując reformy tego traktatu zauważa się w literaturze, że co prawda nie dokonał on rewolucji w polityce regionalnej, ale bezdyskusyjnie zwiększył jej efektywność poprzez m.in. wzmocnienie roli organów lokalnych i regionalnych w kształtowaniu tej polityki unijnej oraz uproszczenie programów pomocowych (PRZANOWSKA – ZAMAJTYS 2002, s. 387). W artykule 158 tego Traktatu Wspólnota stwierdza, że „wspierając wszechstronny, harmonijny swój rozwój będzie rozwijać i kontynuować działania prowadzące do zwartości ekonomicznej i społecznej, a w szczególności będzie dążyć do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów jak również zmniejszenia zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów ...”. Niewątpliwie są to cele bardzo ambitne, ale i zarazem bardzo trudne do spełnienia. Promowanie postępu gospodarczego i społecznego oraz wysokiego poziomu zatrudnienia, a więc wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej Unii jest wyrazem dążenia do budowy społeczeństwa europejskiego z rosnącymi standardami i równością szans. W kolejnym 159 artykule Traktatu Wspólnota stwierdza, że również państwa członkowskie mają w tym zakresie ważną rolę do spełnienia. Powinny w tym celu prowadzić i koordynować swoją politykę gospodarczą w taki sposób, by proces ten odbywał się na drodze osiągnięcia zrównoważonego i trwałego rozwoju, w szczególności poprzez stworzenie obszaru pozbawionego granic wewnętrznych oraz ustanowienie Unii Gospodarczej i Monetarnej docelowo z jedną walutą. Obecnie dla polityki makroekonomicznej każdego członka UE oznacza to, że powinna ona być zdolna do spełnienia w bliskiej przyszłości wszystkich wymogów funkcjonowania Unii Walutowej, co oznacza, że powinna spełniać nominalne kryteria konwergencji (zbieżności) zdefiniowane w art. 121 TWE i w Protokole do tego Traktatu. (www.pzdu.pl/uploads/files/konferencje/1/08_Mirosława_Klamut.pdf (dostęp: 22.04.2016))

Dodatkowo utworzono organ o charakterze doradczym dla Komisji Europejskiej, a mianowicie Komitet Regionów. Zajmuje się formułowaniem opinii, tworzeniem sprawozdań w sprawach, w których musi zająć stanowisko lub chciałby zająć stanowisko.

Tym samym nastąpiło realne włączenie społeczności lokalnych i regionalnych w proces kształtowania polityki regionalnej i z czasem organ ten uzyskał w tym zakresie rzeczywisty autorytet i znaczenie w praktyce unijnej (...), został on powołany w celu rozszerzenia procesów demokratycznych w Unii Europejskiej (BIELECKA 2006, s. 83).

W trakcie realizacji Strategii Lizbońskiej UE została rozszerzona o członkostwo kolejnych państw. Rozszerzenie z 2004 r. o 8 krajów Europy Środkowo – Wschodniej oraz o Maltę i Cypr miało niezwykle istotny wpływ na realizowaną politykę regionalną. Wystarczy wspomnieć, iż po przyjęciu nastąpił wzrost ludności o 20%, a towarzyszył temu wzrost PKB krajów UE jedynie o 5%. Nastąpiło więc istotne obniżenie uśrednionych w skali całej UE standardów, pogłębienie następnie przyjęciem Rumunii i Bułgarii, co musiało mieć swoje odzwierciedlenie w praktyce realizacji polityki regionalnej (TOMASZEWSKI 2007, s. 152).

Spośród dokumentów Parlamentu Europejskiego traktujących o polityce regionalnej należy wymienić przede wszystkim, jak zaznacza w swej książce *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich* Irena Pietrzyk, trzy raporty (PIETRZYK 2007, s. 117):

Raport Motte'a z 9 maja 1960 r., promujący utworzenie komitetu konsultacyjnego do spraw regionalnych i podjęcie prac nad programem europejskiej polityki regionalnej.

Raport Birkelbacha z 17 grudnia 1963 r., w którym domagano się oddania do dyspozycji Komisji środków finansowych przeznaczonych na politykę regionalną oraz utworzenia centralnego biura dokumentacji europejskiej i poszerzenia kontaktów z lokalnymi organami samorządowymi.

Raport Rossiego z 9 października 1964 r. wskazujący na konieczność odejścia od postrzegania polityki regionalnej jako wyłącznie wewnętrznej sprawy państw członkowskich i na potrzebę podjęcia prac nad europejskim planem zagospodarowania przestrzennego precyzującym cele do osiągnięcia w każdym regionie

W wyniku reformy funduszy, jak podkreśla Maria Ciepiewska wprowadzono także system ogólnego określania priorytetowych celów polityki strukturalnej Wspólnoty. Przewidziano pięć takich celów. Większość miała charakter ściśle regionalny, a przyjęte kryteria wyznaczania objętych nimi terenów i zakres finansowania bardzo różnicowały dostęp do funduszy strukturalnych poszczególnych obszarów, a nawet państw członkowskich (CIEPLEWSKA 2000, s. 22).

Cel 1 był nakierowany na wspieranie tych regionów, które były opóźnione w znaczący sposób. Jako wyznacznik przyjęto poziom PKB na jednego mieszkańca (w okresie trzech lat niższy niż 75% średniej Wspólnoty).

Cel 2 nakierowany był na rekonwersję upadających regionów przemysłowych.

Cel 3 i 4 poświęcony był rynkowi pracy i zwalczaniu długotrwałego bezrobocia.

Cel 5a wspierał przedsięwzięcia służące nadaniu tempa przemianom strukturalnym.

Od momentu podpisania traktatu lizbońskiego podstawą prawną realizacji polityki regionalnej UE jest zapis stanowiący, że w celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unia zmierza do zmniejszenia różnicowań w poziomach rozwoju różnych regionów ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich, obszarów podlegających przemianom przemysłowym i regionów, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych.

Rozpoczęta jesienią 2007 r. debata nad przyszłym kształtem polityki regionalnej UE napotkała wyzwania, które ze względu na kryzys gospodarczo – finansowy wymagają sprawniejszych i efektywniejszych rozwiązań niż dotychczas. Jednym z kluczowych wątków dyskusji o przyszłości polityki regionalnej była zmiana jej paradygmatu dotyczącego celów, priorytetów, narzędzi, podmiotów oraz terytorialnych obszarów interwencji (ŻMIJA 2010, s. 218).

Wraz z ujawnieniem się negatywnych społecznych i gospodarczych skutków kryzysu gospodarczego pojawiło się wiele istotnych uwarunkowań procesu realizacji polityki regionalnej w UE. Kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r., wyostrzył nierozwiązane problemy fiskalne państw unijnych, po raz kolejny skłonił też do dyskusji nad rolą państwa w gospodarce i stabilizacyjną funkcją polityki budżetowej (BARAN 2011, s. 160).

Polityka ma charakter dynamiczny. Jak wcześniej wspomniano, po trudnościach w osiągnięciu celów nakreślonych w Strategii Lizbońskiej wprowadzono instrument weryfikacji różnych polityk. Komisja Europejska zobligowana została do przygotowania specjalnych raportów dotyczących polityki spójności, w tym określających przyszłościową politykę regionalną. W listopadzie 2010 r. przyjęty został piąty raport na temat spójności. Poprzedzony on został szeregiem dokumentów programowych i Zieloną Księgą w sprawie spójności terytorialnej. Planowany rozwój jest zaś konsekwencją przyjęcia nowej strategii perspektywicznej dla Europy, jaką jest „Europa 2020” (MIEMIEC 2012, s. 34 – 35).

Polityka spójności przyczynia się do wzrostu dobrobytu społeczno – gospodarczego Polski (SŁUGOCKI 2013, s. 337).

1.3 Obszary Polityki Spójności

Zreformowana polityka spójności będzie podstawowym narzędziem inwestycyjnym UE służącym do realizacji celów strategii „Europa 2020”, takich jak stymulowanie wzrostu gospodarczego, tworzenie miejsc pracy, zapobieganie zmianie klimatu, zwiększanie niezależności energetycznej, a także ograniczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Polityka spójności będzie również zmierzać do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej poprzez korygowanie przypadków braku równowagi między regionami. Aby osiągnąć te cele, trzy fundusze polityki spójności (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności) będą wspierać realizację 11 celów tematycznych. Choć środki z EFRR są przeznaczone na realizację wszystkich 11 celów tematycznych, będą one przydzielane głównie na obsługę czterech pierwszych kluczowych priorytetów. Są to: innowacje i badania, technologie informacyjno – komunikacyjne, małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) oraz gospodarka niskoemisyjna. Państwa członkowskie i regiony będą musiały zainwestować w te priorytetowe obszary znaczną część środków z EFRR (50-80 %), w wyniku czego uzyskają z tego funduszu aż 100 mld EUR (niemal 30% jego budżetu).

11 Celów tematycznych polityki spójności:

1. Intensyfikacja badań, rozwoju technologicznego i innowacji
2. Poprawa wykorzystania, jakości i dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT)
3. Zwiększenie konkurencyjności MŚP
4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach
5. Promowanie działań dostosowawczych do zmian klimatu oraz zapobieganie ryzyku zmiany klimatu i zarządzanie nim
6. Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnej gospodarki zasobami
7. Promowanie zrównoważonego transportu oraz usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności siły roboczej
9. Promowanie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji
10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie

11. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag48/mag48_pl.pdf, dostęp: 14.05.2016).

Fundusz Spójności stanowi pomoc dla państw członkowskich, których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniego DNB dla krajów UE-27, w inwestowaniu w transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T) i ochronę środowiska. W dziedzinie ochrony środowiska Fundusz Spójności pozwoli wspierać inwestycje w dostosowanie do zmian klimatycznych i zapobieganie zagrożeniom, a także inwestycje w sektor wodociągów i kanalizacji oraz w środowisko miejskie. Zgodnie z propozycjami Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych, możliwe będzie także wspomaganie inwestycji w energetykę, przy założeniu, że będą one wywierać pozytywny wpływ na środowisko. Z tego względu wspierane będą także inwestycje w zwiększanie efektywności energetycznej oraz w odnawialne źródła energii. W dziedzinie transportu, oprócz inwestycji w transeuropejską sieć transportową (TEN-T), Fundusz Spójności pozwoli też wspierać inwestycje w niskoemisyjne systemy transportu i w transport miejski. (Polityka spójności 2014 – 2020 Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia, 2011, s. 10).

2. Problemy efektywności polityki spójności oraz jej wpływu na rozwój regionów krajów rozwijających się na przykładzie Polski

2.1 Ocena polityki spójności w latach 2007 – 2013 ze względu na jej efektywność oraz skuteczność

Na system polityki spójności w latach 2007 – 2013 składało się 5 centralnych i 16 regionalnych programów operacyjnych wdrażanych przez 116 instytucji za pomocą kilkunastu procesów i setek procedur (opisanych w około 60 dokumentach). Tak skomplikowany przedmiot badania wymagał stworzenia modelu, który z jednej strony pozwoliłby na całościowe, strategiczne spojrzenie na działanie systemu a z drugiej, umożliwił przechodzenie od ogółów do szczegółów operacyjnych.

Kadry systemu realizacji polityki spójności w Polsce stanowią stabilny i dobrze oceniany zasób, dający możliwość budowania wyższego potencjału instytucjonalnego w kolejnej perspektywie. Nie jest to zasób doskonały, pozbawiony słabych stron – ale takie zasoby nie występują w żadnego typu instytucjach, nawet najlepiej zarządzanych przedsiębiorstwach prywatnych.

1. Struktury systemu są wyjątkowo rozbudowane, opierają się na formalnych i biurokratycznych formach działania, są zhierarchizowane. Mimo to, w systemie udaje się w nim utrzymać partnerskie relacje między instytucjami, obecne są nieformalne i elastyczne formy współpracy, są podejmowane próby wprowadzania uproszczeń proceduralnych i poprawy efektywności działania. Pozytywnie należy też odnieść się do postępującej decentralizacji systemu, co w praktyce oznacza oddawanie większych kompetencji zarządczych do dyspozycji władz regionalnych (na tę decentralizację trzeba jednak patrzeć w planie trzech kolejnych perspektyw, a nie tylko tej obecnej).

2. Zasoby finansowo – techniczne systemu są adekwatne. Należy skoncentrować się nie na ich zwiększaniu, lecz bardziej efektywnym wykorzystywaniu. Problemem mogą być jedynie procedury i pewnego typu postawy związane z wykorzystywaniem tych zasobów.

3. Ogólna ocena funkcji strategicznej, a w szczególności jej ewolucji, jest raczej pozytywna, choć ocena ta musi być bardzo ostrożna i umiarkowana. Składają się na nią oceny cząstkowe odnośnie jakości dokumentów strategicznych i programowych a także sposobu realizacji trzech elementarnych procesów: diagnozowania, negocjacji i koordynacji, które nie zawsze są najwyższe. Podstawowa trudność w ocenie jakości dokumentów strategicznych polega na przyjęciu odpowiedniego punktu odniesienia. Ukierunkowanie środków na inwestycje infrastrukturalne adekwatne do potrzeb deklarowanych najczęściej przez projektodawców (podejście oddolne), wpływa na generalnie pozytywną ocenę realizowanej w okresie 2007 – 2013 strategii rozwoju. Pozytywna ocena jakości dokumentów strategicznych sformułowana przez osoby zaangażowane w proces programowania może wynikać z faktu, że taka strategia działania w relatywnie krótkim okresie umożliwia projektodawcom osiągnięcie widocznych efektów materialnych, co przyczynia się do dużego zainteresowania realizacją projektów i względnie szybkiego tempa wydatkowania środków. W ich świetle istotne jest stworzenie trwałych (tj. nie jednorazowych) impulsów dla stabilnego wzrostu gospodarczego: postępu technologicznego, poprawy produktywności i wydajności pracy, które jednak mogą wymagać bardziej skoncentrowanych działań, podejmowania selektywnych i niekiedy trudnych politycznie decyzji. W obszarze trzech elementarnych procesów funkcji strategicznej największe wyzwania występują po stronie koordynacji systemu, utrudniającej proces tworzenia spójnej całościowej wizji polityki rozwoju, a na dalszym etapie jej efektywną realizację. Po pierwsze wyraźnym problemem jest utrzymujący się brak silnego ośrodka strategicznego na poziomie centralnym, który zdolny byłby podjąć

dyskusję jak i rozstrzygnięcia dotyczące paradygmatów rozwoju kraju, dylematów i wyborów strategicznych. Skutkiem tego jest rozproszenie głównych prac (w KPRM, potem w MAiC oraz w MRR), ale też rozproszenie odpowiedzialności, czego – mimo podjętych prób – nie mogło przewyciężyć Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Mimo tej niekorzystnej sytuacji pozytywnym aspektem tego procesu jest opracowanie istotnych dokumentów strategicznych, kształtujących średnio- i długookresowe ramy rozwoju kraju. Po drugie relacje między polityką rozwoju społeczno – gospodarczego a rozwoju regionalnego były niejasne, przede wszystkim z uwagi na brak efektywnego systemu przestrzennej koordynacji projektów sektorowych. Pozytywnym kierunkiem działań są więc obecne wysiłki mające na celu terytorializację polityk sektorowych, tj. ich bardziej klarowną i strategiczną orientację przestrzenną. Po trzecie, wskutek wskazanych słabości Programy Operacyjne nie miały dostatecznie silnych podstaw strategicznych i powstawały jako kompromis między wymogami UE, a potrzebami i oczekiwaniami głównych interesariuszy. A to z kolei prowadziło do dryfu strategicznego. Priorytet i uwagę zdobywały te pola i typy interwencji które najszybciej i najłatwiej konsumowały środki pomocowe. Ponieważ proces wydatkowania był rozproszony i rozbudowany (co jest naturalną konsekwencją systemów takiej wielkości), to zjawisko to następowało szybciej.

4. Główne zadanie funkcji wdrożeniowo – absorpcyjnej płynność wydatkowania środków należy ocenić pozytywnie

(http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3_290.pdf, dostępność: 14.05.2016).

W końcowym etapie obecnego okresu programowania ważne są zarówno oceny dotychczasowych efektów realizacji polityki spójności, jak i założenia dotyczące nadchodzącego okresu 2014 – 2020 (JÓŹWIK, SAGAN, STĘPNIEWSKI 2012,s. 155).

Założenia polityki regionalnej UE oraz kierunki i sposoby były rezultatem splotu wielu wydarzeń i sytuacji. Praktyczne znaczenie tej polityki dla rozwoju zmieniało się i rosło z biegiem czasu. Początkowo za podstawowy cel europejskiej polityki regionalnej przyjęto niwelowanie dysproporcji międzyregionalnych, aby zapewnić spójność terytorium w ramach tej organizacji. Rozwój i poszerzenie Unii, przeważnie o słabo rozwinięte kraje, spowodowały zmiany w sferze finansowej i ukierunkowaniu przestrzennym polityki regionalnej. W efekcie rosły nakłady przeznaczane na tę politykę, zmieniały się jej cele, zasady i instrumenty finansowe, a także metody zarządzania funduszami unijnymi. Stopniowa integracja priorytetów strategii lizbońskiej z unijną polityką regionalną spowodowała zmianę jej paradygmatu obejmującą nowe cele związane

z konkurencyjnością, innowacyjnością oraz zrównoważonym rozwojem.

2.2 Wpływ polityki spójności na rozwój gospodarczy, społeczny i przestrzenny – dobre praktyki

Polityka spójności jest istotnym elementem funkcjonowania współczesnej Unii Europejskiej. Dzięki różnorodnym narzędziom przyczynia się do poprawy sytuacji społeczno – ekonomicznej oraz warunków zagospodarowania państw członkowskich, czyli wpływa na wzmacnianie ich zdolności konkurencyjnej (JÓŻWIK, SAGAN, STEPNIEWSKI 2012, s. 155).

Postępujący proces integracji europejskiej krajów kandydujących do Unii Europejskiej stał się impulsem do refleksji Komisji Europejskiej na temat koniecznych zmian w sposobie i zakresie prowadzenia polityk oraz reformy instytucji wspólnotowych (SŁUGOCKI 2013, s. 136).

Europejska polityka spójności miała w ostatniej dekadzie wyjątkowe znaczenie dla stymulowania rozwoju społeczności gospodarczego kraju. Jednak rola tej polityki zasadniczo wykracza poza bezpośredni wpływ na tworzenie dochodu narodowego, bowiem europejska polityka spójności była katalizatorem wielu pozytywnych zmian w gospodarce i społeczeństwie Polski w minionej dekadzie. Uruchomienie procedur oraz instrumentów europejskiej polityki spójności w Polsce, w sytuacji znaczącej skali środków, przyniosło wiele pozytywnych efektów i umożliwiło między innymi: Zainicjowanie nowej generacji polityki rozwojowej w Polsce, prowadzonej w oparciu o wieloletnie dokumenty programowe, które są przygotowywane zgodnie z najlepszymi praktykami strategicznego programowania rozwoju w świecie; Zasadniczą poprawę jakości administracji publicznej, nie tylko związanej bezpośrednio z europejską polityką spójności, także dzięki stymulowaniu wdrażania nowoczesnych praktyk zarządzania publicznego; Wykreowanie potencjału niezbędnego do prowadzenia nowoczesnej polityki rozwojowej nie tylko na poziomie krajowym, ale także na poziomie wojewódzkim, co pozwoliło na znaczącą decentralizację tej polityki; Lepsze wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych Polski i poszczególnych regionów oraz usunięcie szeregu barier rozwojowych, dotyczących między innymi infrastruktury, kapitału ludzkiego i sektora przedsiębiorstw, w tym MŚP; Ograniczenie braków w zakresie jakości czynników podaży sfery wytwórczej, w tym dotyczących: infrastruktury technicznej, siły roboczej, otoczenia biznesu itd.; Pobudzanie dzięki alokacjom europejskich funduszy

strukturalnych i inwestycyjnych stanu koniunktury gospodarczej od strony popytowej, co miało szczególne znaczenie od roku 2009 i przyczyniło się do utrzymania polskiej gospodarki na ścieżce wzrostu; Budowanie kapitału społecznego, poprzez stymulowanie partycypacji partnerów w różnych fazach wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz bezpośrednie finansowanie projektów dotyczących tego sektora. Należy przy tym zwrócić uwagę na pełnoprawny udział Polski w procesach decyzyjnych UE, co umożliwi wpływ na rozwój Unii i jej krajów członkowskich, kształtowanie kierunków i działań rozwojowych. Często niedoceniane jest olbrzymie znaczenie cywilizacyjne europejskiej polityki spójności, która umożliwia myślenie i działanie w kategoriach rozwojowych w małych i średnich przedsiębiorstwach, samorządach lokalnych, organizacjach pozarządowych, instytucjach otoczenia biznesowego itd. oraz stosowanie uspołecznionych procedur planistycznych, które uwzględniają różnych partnerów społecznych i gospodarczych. Jest to jedyna polityka europejska która schodzi na poziom lokalny, dlatego ma olbrzymi wymiar demonstracyjny. Jej sukces wymaga współdziałania poziomu europejskiego, krajowego, regionalnego i lokalnego, co sprawia, że polityka spójności stała się najsilniejszym stymulatorem wieloszczeblowego zarządzania publicznego. Należy również podkreślić, że europejska polityka spójności przynosi korzyści społeczno – gospodarcze dla całej Unii Europejskiej. Wzrost gospodarczy wywołany przez fundusze strukturalne w państwach członkowskich będących beneficjentami, w tym w szczególności w Polsce przekłada się na pozytywne skutki społeczno – ekonomiczne w pozostałych krajach UE. Wdrażanie funduszy unijnych skutkuje zwiększeniem skali wymiany handlowej, a korzystna struktura dodatkowego eksportu wywołanego realizacją polityki spójności przyczynia się do rozwoju i modernizacji gospodarek państw członkowskich. Z każdego euro netto zainwestowanego w realizację polityki spójności w państwach V4 przez kraje UE – 15 wraca do nich 61centów w postaci dodatkowego eksportu. Struktura dodatkowego eksportu wywołanego realizacją polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej jest korzystna z punktu widzenia rozwoju społeczno – ekonomicznego UE. Znacząca część dodatkowego eksportu z krajów UE – 15 skierowanego do krajów V4, który jest wynikiem wzrostu popytu w tych krajach dzięki realizacji polityki spójności, opiera się na produktach średnich (w tym średnich wysokich) i wysokich technologii (60%i22%). Produkty niskich technologii stanowią jedynie 8% dodatkowego eksportu. Polska przyjęła względnie zdecentralizowany model zarządzania funduszami strukturalnymi, bowiem istotnymi elementami systemu wdrażania stały się: regionalne programy operacyjne i programy współpracy

transgranicznej wzdłuż wewnętrznych granic pomiędzy państwami Unii Europejskiej. W latach 2004 – 2006 Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego zawierający 16 segmentów wojewódzkich koncentrował około 1/4 alokacji europejskiej polityki spójności w Polsce. W latach 2007 – 2013 regionalne programy operacyjne oraz zdecentralizowany segment PO Kapitał Ludzki skupiały około 36% całości środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce. Oznaczało to możliwość, a zarazem wyznaczało konieczność, rozwijania potencjału w zakresie zarządzania polityką regionalną na poziomie wojewódzkim. Można dlatego powiedzieć, że dzięki europejskiej polityce spójności samorządy wojewódzkie stały się po akcesji ważnymi aktorami polityki rozwojowej naszego kraju. Efekt demonstracyjny przedsięwzięć i projektów finansowanych w ramach europejskiej polityki spójności był także istotny, a skala potencjalnie dostępnych funduszy katalizowała rozwój strategicznego myślenia także na poziomie lokalnym oraz sprzyjała ograniczeniu syndromu pasywnych gmin. Na podstawie doświadczeń wdrażania w Polsce europejskiej polityki spójności w latach 2004 – 2013 można sformułować wnioski, będące zarazem rekomendacjami dla kształtowania interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w najbliższej dekadzie. Kluczowe znaczenie dla Polski ma zachowanie takiej dynamiki wzrostu gospodarczego, która zapewni zmniejszenie dystansu rozwoju względem starych państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednak tradycyjne czynniki rozwoju Polski wyczerpują się i niewykluczone jest osłabienie dotychczasowej korzystnej trajektorii rozwojowej. Europejska polityka spójności, która jest reformowana zgodnie z założeniami Strategii Europa2020, została zorientowana na wdrożenie nowego modelu rozwoju społeczno – gospodarczego, bazującego na konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Kluczowe znaczenie także dla Polski ma dlatego efektywne wykorzystanie środków unijnych na wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Uwzględniając już osiągnięty poziom rozwoju społeczno – gospodarczego Polski, nadal istotna jest poprawa jakości instytucji, w tym wzmocnienie jakości kapitału społecznego i sprawności zarządzania, co m.in. przewidują działania europejskiej polityki spójności w nadchodzących latach (https://www.mr.gov.pl/media/3244/Raport_Wplyw_czlonkostwa_Polski_w_Unii_Europejskiej_i_realizowanej_polityki_spojnosci_na_rozwoj_kraju.pdf, dostęp: 15.05.2016).

3. Programowane kierunki polityki spójności w Polsce na lata 2014 – 2020

3.1 Założenia i cele polityki spójności na lata 2014 – 2020

Dnia 6 października 2011 Komisja Europejska przyjęła projekt pakietu ustaw, w którym nakreślono ramy polityki spójności UE na lata 2014 – 2020. Komisja zaproponowała szereg ważnych zmian w sposobie kreowania i wdrażania polityki spójności, takich jak : (POLITYKA SPOJNOŚCI 2014 – 2020 2011, s. 1).

- skoncentrowanie na priorytetach strategii „Europa 2020”, tzn. na inteligentnym i zrównoważonym rozwoju sprzyjającym wzrostowi zatrudnienia;
- nagradzanie wysokiej wydajności;
- wspieranie planowania zintegrowanego;
- skoncentrowanie na wynikach – monitorowanie postępów w osiągnięciu uzgodnionych celów;
- wzmacnianie spójności terytorialnej;
- upraszczanie systemu udzielania pomocy.

Pakiet ten towarzyszy przyjęciu przez Komisję w 2011 roku propozycji kolejnych wieloletnich ram finansowych dla tego samego okresu, czyli budżetu na realizację strategii „Europa 2020”. W swojej propozycji Komisja stwierdziła, że polityka spójności powinna pozostać podstawowym elementem następnego pakietu finansowego, i podkreśliła jej kluczową rolę w realizacji strategii „Europa 2020” (POLITYKA SPOJNOŚCI 2014 – 2020 2011, s. 1).

Jak już wcześniej wspomniano, celem polityki spójności jest wywieranie wpływu na wzrost gospodarczy, zwiększanie konkurencyjności oraz zatrudnienia poprzez włączenie priorytetów Wspólnoty dotyczących trwałego rozwoju. Założenia polityki spójności przyczyniają się do osiągnięcia harmonijnego, równoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty, a tym samym poszczególnych regionów.

Polityka spójności kładzie nacisk na realizację trzech najważniejszych celów (JÓŻWIK, SAGAN, STEPNIIEWSKI 2012, s. 47):

Celu Konwergencja, który jest ukierunkowany na przyspieszenie konwergencji najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia dzięki zwiększaniu ilości i poprawie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększaniu wydajności administracji. Cel ten stanowi priorytet funduszy,

Celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, który, poza najslabiej rozwiniętymi regionami, jest ukierunkowany na zwiększanie Konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również zatrudnienia poprzez przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych, w tym związanych z liberalizacją handlu, poprzez zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczość, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz poprawę dostępności, zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych, jak również rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej;

Celu Europejska współpraca terytorialna, który jest ukierunkowany na umacnianie współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z priorytetami Wspólnoty oraz umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym.

Wraz z pogłębianiem się procesów integracji oraz globalizacji konkurencyjność nabiera coraz większego znaczenia. W sytuacji nieograniczonych potrzeb oraz ograniczonych zasobów konkurencja stymuluje postęp społeczno – ekonomiczny, innowacyjność i racjonalne gospodarowanie (JÓŻWIK, SAGAN, STĘPNIEWSKI 2012, s. 47).

Spektakularnym efektem polityki spójności jest fakt, że Polska jako jeden z największych beneficjentów środków w rozdaniu 2007 – 2013 odniosła największe, oprócz Węgier korzyści netto. Otrzymana pomoc stanowiła 1,43% PKB na podstawie raportu końcowego IBS. Dostępność funduszy w ramach wymienionych wyżej celów, wskazuje szczególne uwarunkowania gospodarcze i społeczne, z uwzględnieniem uwarunkowań terytorialnych, a także kierunek rozwoju Wspólnoty poprzez zaspokajanie generowanych potrzeb. Pomoc ma na celu osiągnięcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, z uwzględnieniem elementu rozwoju regionalnego, a także odnowy obszarów wiejskich i obszarów zależnych od rybołówstwa przez dywersyfikację gospodarczą. Fundusze służą również wspieraniu obszarów o niekorzystnym położeniu geograficznym lub warunkach przyrodniczych, przez co nie pogłębiają ich problemów rozwojowych. Z przeprowadzonych studiów literatury przedmiotu wynika generalnie, że efektywność polityki zależy w dużym stopniu od rodzaju instrumentów wybranych do jej realizacji (WASILEWSKI 2014, s. 113).

3.2 Źródła finansowania polityki spójności na lata 2014 – 2020

W odróżnieniu od okresu planowania 2007 – 2013, zasady przyjęte dla instrumentów finansowych na lata 2014 – 2020 nie mają charakteru normatywnego

w odniesieniu do sektorów, beneficjentów, rodzajów projektów i działań, które mają być wspierane. Państwa członkowskie i organy zarządzające mogą wykorzystywać instrumenty finansowe w odniesieniu do wszystkich założeń tematycznych objętych programami operacyjnymi oraz w ramach wszystkich funduszy, w których przypadku jest to wydajne i efektywne. Nowe ramy zawierają również jasno określone zasady w celu umożliwienia lepszego łączenia instrumentów finansowych z innymi formami wsparcia, zwłaszcza z grantami, ponieważ to dodatkowo wspomaga opracowywanie dobrze dopasowanych programów pomocy, spełniających określone potrzeby państw członkowskich lub regionów. Instrumenty finansowe stanowią szczególną kategorię wydatków, a powodzenie ich zaplanowania i realizacji zależy od prawidłowej oceny luk i potrzeb rynkowych. W związku z tym w kontekście programu operacyjnego stosowane jest nowe postanowienie, według którego instrumenty finansowe powinny być planowane na podstawie oceny ex ante, w której zidentyfikowano luki rynkowe lub nieoptymalne sytuacje inwestycyjne, odpowiednie potrzeby inwestycyjne, możliwość udziału sektora prywatnego i wynikającą z tego wartość dodaną odpowiedniego instrumentu finansowego. Tego typu ocena ex ante pozwoli również uniknąć nakładania się instrumentów finansowania realizowanych przez różne podmioty na różnych szczeblach i niespójności między tymi instrumentami. W poszczególnych państwach członkowskich i regionach występują znaczne różnice w zakresie środowiska operacyjnego dla instrumentów finansowych, a także możliwości administracyjnych i specjalistycznej wiedzy technicznej wymaganej do udanej realizacji. W związku z tym nowe przepisy oferują różne opcje realizacji, spośród których państwa członkowskie i organy zarządzające mogą wybrać najbardziej odpowiednie rozwiązanie. Wsparcie w ramach programu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych może obejmować (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_pl.pdf, dostęp: 13.05.2016):

1. Instrumenty finansowe tworzone na szczeblu UE i zarządzane przez Komisję, zgodnie z rozporządzeniem finansowym (zarządzanie bezpośrednie). Obejmuje to także szczegółowe przepisy dotyczące wdrażania dedykowanych instrumentów finansowych łączących europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne z innymi źródłami środków z unijnego budżetu oraz z Europejskiego Banku Inwestycyjnego/Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EBI/EFI), z perspektywą stymulowania pożyczek bankowych dla MŚP. W ramach tej opcji wkład programów operacyjnych na rzecz instrumentów finansowych będzie przeznaczony wyłącznie na inwestycje w regiony i działania objęte programem

operacyjnym, z którego pochodzą wniesione wkłady.

2. Instrumenty finansowe tworzone na szczeblu krajowym/regionalnym i zarządzane zgodnie z projektem rozporządzenia dotyczącego wspólnych postanowień oraz powiązanego ustawodawstwa wtórnego (zarządzanie wspólne). W przypadku tych instrumentów organy zarządzające mają możliwość wnoszenia zasobów programowych na rzecz: a. istniejących lub nowoutworzonych instrumentów dopasowanych do określonych warunków i potrzeb; oraz b. znormalizowanych instrumentów (standardowych), dla których warunki są wstępnie zdefiniowane i określone w akcie wykonawczym Komisji. Instrumenty te powinny być gotowe do zastosowania w celu umożliwienia szybkiej realizacji.

3. Instrumenty finansowe składające się wyłącznie z pożyczek lub gwarancji mogą być realizowane bezpośrednio przez same organy zarządzające. W takich przypadkach instytucje zarządzające otrzymają zwrot kosztów na podstawie udzielonych pożyczek lub kwot gwarancji przeznaczonych na rzecz nowych pożyczek oraz bez możliwości obciążenia operacji objętej instrumentem finansowym kosztami zarządzania lub opłatami. Bardziej elastyczne warunki współfinansowania i dodatkowe elementy motywacji finansowej

W przyszłości płatności dokonywane przez Komisję na rzecz instytucji zarządzających będą ściśle związane z realizacją w terenie. Będzie też istniała możliwość uwzględnienia w deklaracji płatności spodziewanego wkładu krajowego, który w okresie kwalifikowalności będzie wniesiony do instrumentu finansowego lub na rzecz ostatecznych odbiorców

(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_pl.pdf, dostęp: 13.05.2016):

1 W zakresie wkładów na rzecz instrumentu finansowego na szczeblu UE, zarządzanego przez Komisję (powyższa opcja nr 1), w programie operacyjnym należy przewidzieć oddzielną oś priorytetową. Stawka współfinansowania dla tej osi priorytetowej lub programu krajowego będzie wynosić 100%.

2. W zakresie wkładów na rzecz krajowych, regionalnych, międzynarodowych lub transgranicznych instrumentów finansowych (powyższe opcje nr 2 a. i b.), udział UE we współfinansowaniu zostanie zwiększony o dziesięć punktów procentowych w przypadkach, w których oś priorytetowa jest w całości realizowana z udziałem instrumentów finansowych. Jasno określone zasady zarządzania finansami Na podstawie najnowszych wytycznych, wydanych dla państw członkowskich przez Komitet Koordynujący Fundusze,

W zakresie wkładów na rzecz krajowych, regionalnych, międzynarodowych lub transgranicznych instrumentów finansowych (powyższe opcje nr 2 a. i b.), udział UE we współfinansowaniu zostanie zwiększony o dziesięć punktów procentowych w przypadkach, w których oś priorytetowa jest w całości realizowana z udziałem instrumentów finansowych. Zapewnia ciągłość i pewność w zakresie finansowego zarządzania wkładami UE na rzecz instrumentów finansowych. Nowe ramy zawierają jasno określone zasady pod względem kwalifikacji środków finansowych na różnych poziomach instrumentów finansowych oraz odpowiednich wymogów kwalifikowalności lub dziedziczenia. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów uwzględniono następujące przepisy (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_pl.pdf, dostęp: 13.05.2016).:

1. Wkłady UE na rzecz instrumentów finansowych powinny być ulokowane na oprocentowanych kontach w państwach członkowskich czasowo inwestowane zgodnie z zasadami prawidłowego zarządzania finansowego;
2. Odsetki lub inne zyski generowane na poziomie instrumentu finansowego przed inwestycją po stronie odbiorców końcowych powinny być wykorzystywane w tych samych celach, co pierwotny wkład UE w okresie kwalifikowalności;
3. Udział UE w środkach kapitałowych zwracanych z inwestycji, zyskach lub innych dochodach generowanych przez inwestycje należy wykorzystać do końca okresu kwalifikowalności na:
 - dalsze inwestycje w ramach tych samych lub innych instrumentów, zgodnie z celami szczegółowymi określonymi w ramach priorytetu;
 - preferencyjne wynagrodzenie inwestorów działających zgodnie z zasadą gospodarki rynkowej i zapewniających współinwestycję na poziomie instrumentu finansowego lub ostatecznego odbiorcy; lub
 - koszty/opłaty z tytułu zarządzania
4. Środki kapitałowe i zyski oraz inne dochody lub korzyści wynikające z wkładów UE na rzecz instrumentów finansowych należy wykorzystać zgodnie z założeniami programu operacyjnego w okresie co najmniej 8 lat od upływu daty kwalifikowalności. Uproszczenie sprawozdawczości w zakresie postępów realizacji. Z uwagi na określone procedury i struktury realizacji dla instrumentów finansowych, dostępność danych sprawozdawczych dotyczących wykorzystywania środków budżetowych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych ma kluczowe znaczenie dla wszystkich zainteresowanych stron polityki spójności, ponieważ umożliwiają wyciągnięcie wniosków na temat

faktycznego działania obsługiwanych instrumentów i usprawnień, które mogą być niezbędne w celu zapewnienia ich efektywności. Na podstawie przedłożonych sprawozdań Komisja przedstawi podsumowanie zgromadzonych danych. Jak wygląda efekt praktyczny? Nowe rozporządzenie zapewnia większą elastyczność dla państw członkowskich i organów zarządzających pod względem planowania programów, zarówno w zakresie wyboru między realizacją inwestycji za pośrednictwem grantów i instrumentów finansowych, jak i doboru najbardziej odpowiedniego instrumentu finansowego. Zapewnia również większą przejrzystość i pewność pod kątem ram prawnych i politycznych dla instrumentów finansowych. Z perspektywy budżetu wzmocnienie instrumentów finansowych jako katalizatorów środków publicznych i prywatnych pomoże państwom członkowskim i regionom w osiągnięciu takiego poziomu inwestycji strategicznych, jaki jest potrzebny do realizacji strategii „Europa 2020”. Ponadto dzięki szerszemu stosowaniu instrumentów finansowych oraz ich dopasowaniu do określonych potrzeb regionów i odbiorców docelowych można w znaczący sposób poprawić dostęp do finansów na korzyść szerokiego grona podmiotów społeczno – gospodarczych. Instrumenty finansowe mogą na przykład służyć przedsiębiorcom inwestującym w innowacyjne rozwiązania, gospodarstwom domowym zainteresowanym poprawą efektywności energetycznej, osobom realizującym pomysły biznesowe, a także do realizacji projektów inwestycji w infrastrukturę publiczną lub produkcję, spełniających strategiczne założenia polityki spójności i zapewniających oczekiwane rezultaty jej programów (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_pl.pdf, dostęp: 13.05.2016).

Polska powinna prowadzić przemyślaną i ukierunkowaną na konkretne cele politykę spójności. Środki z UE powinny być kierowane do najbardziej zapóźnionych obszarów życia gospodarczego naszego kraju, jednakże jednocześnie nie powinno się zapominać o obszarach, w których już osiągnęliśmy zakładany pułap, aby nie dopuścić do ich zaniedbania. Ważne są nie tylko cele wymienione w Strategii Europa 2020, lecz także te, których realizacja rozpoczęta była na początku perspektywy finansowej 2007 – 2013. W głównej mierze chodzi o rozwój infrastruktury społeczno – ekonomicznej. Wprawdzie na ten cel zostało przeznaczonych najwięcej środków, jednakże ze względu na duże opóźnienie Polski w tym względzie w stosunku do krajów Europy Zachodniej, polityka w tym kierunku powinna być kontynuowana. Kolejnym bardzo istotnym obszarem wymagającym ogromnego wsparcia jest postęp technologiczny i innowacyjność. Bez tych dwóch elementów żaden kraj we współczesnym świecie nie jest w stanie efektywnie się

rozwijać. W związku z tym należy zwiększyć wydatki na badania i rozwój. Ponieważ jednym z największych atutów naszego kraju jest dobrze wykształcony kapitał ludzki, innowacyjność i postęp technologiczny staną się domeną naszego kraju, jeśli tylko na ten cel będą przeznaczone odpowiednie środki. Z postępem technologicznym i nakładami na badania i rozwój nieodzownie związana jest także ochrona środowiska. W nowej perspektywie finansowej szczególna uwaga powinna być zwrócona na cztery zasadnicze kwestie: zwiększenie wydatków na badania i rozwój, rozbudowę infrastruktury, ochronę środowiska naturalnego oraz zmniejszenie odsetka ludności zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym (MISALA 2007, s. 137).

Komisja zaplanowała 376 mld EUR na instrumenty polityki spójności. Kwota do podziału pomiędzy poszczególne obszary działań:

1. 162,6 mld EUR dla regionów w ramach celu konwergencji,
2. 38,9 mld EUR dla regionów w fazie przejściowej,
3. 53,1 mld EUR dla regionów w ramach celu konkurencyjności,
4. 11,7 mld EUR na współpracę terytorialną,
5. 68,7 mld EUR na Fundusz Spójności (POLITYKA SPÓJNOŚCI 2014 – 2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia 2011, s. 14).

3.3 Planowane efekty polityki spójności na lata 2014 – 2020

Zmianę dotychczasowego modelu prowadzenia polityki regionalnej, z uwzględnieniem wewnątrzregionalnej i zewnątrzregionalnej, zaproponowano w Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010 – 2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie. W tym dokumencie uznano, iż należy odejść od podziału na polityki inter i intraregionalną na rzecz jednej wspólnej polityki określającej w odniesieniu do terytorium cele dla wszystkich podmiotów publicznych. Podkreślono, że scentralizowany i hierarchiczny model realizacji polityki należy zastąpić heterarchicznym układem koordynacji opartym na połączeniach sieciowych władz publicznych, różnorodnych organizacji, zróżnicowanych form partnerstwa. Model heterarchiczny realizacji polityki regionalnej powinien zoptymalizować alokację środków i jakość usług publicznych. W tym modelu rząd wypełnia funkcję wiodącego partnera, który partycypuje w tworzeniu polityki regionalnej, w wyznaczaniu jej celów oraz w odpowiedzialności za jej efekty (HAUSNER 2001, s. 7).

Obszary problemowe, w których kumulują się negatywne zjawiska gospodarcze i społeczne, pozostają w tyle w stosunku do szybciej rozwijających się regionów i dlatego bez zewnętrznego wsparcia zagrożone są dalszą marginalizacją. W KSRR za cel

strategiczny polityki regionalnej przyjęto efektywne wykorzystanie przez regiony specyficznych regionalnych i innych terytorialnie potencjałów rozwojowych do osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności terytorialnej w horyzoncie długookresowym. Osiągnięcie celu strategicznego warunkowo realizacją trzech celów szczegółowych:

1. wspomaganie wzrostu i konkurencyjności regionów (konkurencyjność),
2. budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych (spójność),
3. tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie (sprawność) (PASTUSZKA 2012, s. 89).

Zadaniem polityki regionalnej powinno być tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju konkurencyjności i pobudzania wzrostu gospodarczego wszystkich regionów przy ich specyficznego potencjału. Efektywność polityki regionalnej zdaniem autorów Koncepcji nowej polityki regionalnej należy rozumieć jako wartość sumaryczna: skuteczności (w realizacji postawionych celów), korzyści (w postaci pozytywnych efektów), ekonomiczności (obrazującej stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych wyników i rezultatów) oraz celowości i rzetelności realizowanej interwencji finansowej. Dekompozycja efektywności polityki regionalnej na poszczególne elementy budzi dużo wątpliwości i pytań. Dlatego kryteria oceny polityki regionalnej powinny być możliwe jednoznaczne i poddane społecznej ocenie. Należy pamiętać, iż efektywna polityka regionalna nie oznacza automatycznie zmniejszenia różnic poziomu zamożności między regionami słabymi i zamożnymi w wymiarze bezwzględny. Tego rodzaju procesy mogą zachodzić w długim horyzoncie czasowym, a wpływ na nie polityki regionalnej, jakkolwiek bardzo ważny, jest ograniczony (PASTUSZKA 2012, s. 89 – 90).

Nadrzędnym celem polskiej polityki regionalnej powinno być zapewnienie integralności terytorialnej i spójności przestrzennej powiązań społeczno – gospodarczych w pierwszej kolejności wewnątrz kraju. Podstawowymi elementami tej polityki powinno być z jednej strony sprzyjanie wychodzeniu słabszych regionów z zacofania, a z drugiej strony – uzyskiwanie przez regiony metropolitalne wyższej pozycji konkurencyjnej w strukturze regionalnej UE (WĘCŁAWOWICZ 2008, s. 39).

Wyraźną zmianę w tradycyjnym postrzeganiu polityki regionalnej wprowadza nowy paradygmat polityki regionalnej – silnie promowany w ostatnich kilku latach przez Bank Światowy i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Zgodnie z tym modelem

polityka regionalna powinna wspierać najsilniejsze obszary kraju będące lokomotywami rozwoju społeczno – gospodarczego. Aktywizowanie obszarów o niskim poziomie rozwoju jest marnotrawstwem ograniczonych środków publicznych, dlatego na rzecz takich obszarów powinny być dokonywane transfery finansowe, które pobudzą mobilność przestrzenną ludności i zapewniają podstawowe standardy dostępności do usług publicznych (SZLACHTA 2011, s. 27- 28).

3.4 Problemy dotyczące możliwości realizacji projektów o charakterze strukturalnym i społecznym w obecnej perspektywie finansowej 2014 – 2020

Zgodnie z zasadą spójności powinno się dążyć do wyrównania poziomu rozwoju poszczególnych regionów albo przynajmniej do niedopuszczania do ich narastania, jednocześnie pamiętając, że dotychczas w żadnym kraju nie udało się całkowicie zlikwidować różnicowań międzyregionalnych (PASTUSZKA 2012, s. 88).

Fundusze europejskie mocniej niż dotychczas będą skupione na badaniach i rozwoju. Poza indywidualnymi specjalizacjami, w ramach RPO będą też realizowane dziedziny wspólne dla wszystkich województw tj.: wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw. Biorąc pod uwagę region, w którym żyjemy – województwo warmińsko – mazurskie postawiło na żywność wysokiej jakości, drewno i meblarstwo oraz ekonomię wody w ramach turystyki, hotelarstwa i przemysłu jachtowego. Przykładowo w województwie mazowieckim zmianą jest przekroczenie przez województwo kryterium PKB na mieszkańca, co wiąże się z nowymi zasadami wsparcia. Nowością dotyczącą RPO jest dwufunduszowość. W nowej perspektywie mogą one być realizowane zarówno ze środków EFRR (ponad 55% środków), ale też EFS (ponad 70% środków). Oznacza to, że RPO stały się bardziej kompleksowe, czyli wiążą ze sobą projekty infrastrukturalne i projekty miękkie. Szczególnie ważnym aspektem jest wspieranie działalności badawczo – rozwojowej, co prowadzi do zacieśnienia współpracy pomiędzy sektorem biznesu i nauki. Badania naukowe mają prowadzić do powstawania nowatorskich usług i produktów. W dalszym ciągu rozbudowywane będą połączenia drogowe i kolejowe, w celu zapewnienia łączności krajowych i europejskich sieci transportowych także z małymi miejscowościami. Wyjątkowo ważna w nowej perspektywie stała się budowa gospodarki niskoemisyjnej. Obejmie ona takie przedsięwzięcia jak: modernizacja energetyczna budynków, wsparcie ekologicznego transportu publicznego, a także ukierunkowanie się na korzystanie z odnawialnych źródeł energii. Szczególna uwaga zostanie też poświęcona modernizacji sieci przesyłowych,

inwestycjom prowadzącym do ograniczenia ruchu drogowego w centrach miast oraz budowie tras rowerowych (MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY I ROZWOJU 2014b, s. 1-3). Problemy mogą wystąpić w początkowym okresie wdrażania praktycznego programów ze względu na możliwe niedopracowania regulaminów poszczególnych konkursów, wytycznych i instrukcji wypełniania wniosków.

Podsumowanie

Istota prowadzonej przez UE polityki regionalnej odnosi się do regionalnego podejścia integracyjnego. Wpływa na to charakter regionalny procesów integracyjnych oraz występowanie znaczących dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów państw członkowskich. Zadaniem polityki regionalnej jest przebudowa struktury gospodarczej i społecznej w najbiedniejszych regionach państw członkowskich, zmierzająca do zwiększenia spójności społeczno-ekonomicznej UE, a zatem optymalizacji wykorzystania zasobów, podniesieniu konkurencyjności i modernizacji gospodarczej w celu zwiększenia skuteczności procesów integracyjnych. Nieodłącznym elementem polityki regionalnej UE jest jej mechanizm oddziaływania na rozwój społeczny i gospodarczy zarówno regionów, jak i państw członkowskich. Interwencje mają charakter regionalny, lecz dotyczą całego obszaru Unii. Oznacza to, że w celu osiągnięcia spójności społeczno – gospodarczej zakres instytucjonalny, prawny oraz finansowy polityki regionalnej jest ściśle związany z zakresem polityki gospodarczej prowadzonej przez Unię. Prowadzenie efektywnej polityki regionalnej wymaga rozumienia zjawisk i procesów, jakie zachodzą w otaczającym nas świecie i wpływają na zachowania ekonomiczne ludzi, zwłaszcza na decyzje inwestycyjne. W tym zakresie obserwujemy w UE istotną ewolucję poglądów. Przyjmując założenia wspierania interwencjonizmu państwowego, polityka gospodarcza wyznacza ramy świadomego oddziaływania władz państwowych na gospodarkę narodową, a więc na jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie, na stosunki gospodarcze w kraju, na relacje z zagranicą. Nie ma oczywiście jednoznacznych rozwiązań w zakresie polityki gospodarczej oraz tego, jakie narzędzia wspierające rozwój gospodarczy należy stosować. Nadrzędnym celem polityki regionalnej UE jest wykorzystanie zróżnicowanych cech, zasobów i predyspozycji regionów jako czynników wysokiego tempa i trwałości wzrostu gospodarczego. Można zatem uznać, że regionalna polityka unijna jest ściśle skorelowana z politykami gospodarczymi UE, a zatem zarówno procesy integracyjne, jak i strategie rozwoju ugrupowania mają bezpośredni wpływ na kształtowanie celów i narzędzi tejże polityki (KLIMOWICZ 2011, 237).

Bibliografia

Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza, Monitor Integracji Europejskiej, wyd. specjalne, Komitet Integracji Europejskiej.

BIELECKA M., 2006, Komitet Regionów Unii Europejskiej, Warszawa

CIEPLEWSKA M., 2000, Fundusze strukturalne w Unii Europejskiej, Fundacja Programów Pomocowych dla Rolnictwa – FAPA, Warszawa

DOROŻYŃSKI T., *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych. Wnioski dla Polski*. 2012. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź

DUBEL P., *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w praktyce*. 2012. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa

Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Perspektywa europejska. 2013. MAŁUSZYŃSKA E. (red.), Bogucki Wydawnictwa Naukowe, Poznań

Fundusze Europejskie w polityce spójności. 2013. AUGUSTYN A., OSTAPOWICZ H. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok

HAUSNER J. 2001, Modele polityki regionalnej w Polsce, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(5)

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_pl.pdf,

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag48/mag48_pl.pdf

http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3_290.pdf,

https://www.mr.gov.pl/media/3244/Raport_Wplyw_czlonkostwa_Polski_w_Unii_Europejskiej_i_realizowanej_polityki_spojnosci_na_rozwoj_kraju.pdf

JÓŻWIK B., SAGAN M., STĘPNIEWSKI T., *Polityka spójności Unii Europejskiej. Doświadczenie, wnioski i rekomendacje na lata 2014 – 2020*, Tom I. Wybrane problemy realizacji polityki spójności w Unii Europejskiej. Lublin 2012.

KANIA I., Europejska polityka regionalna a system polityki regionalnej w Polsce 2010, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

KLIMOWICZ M., *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, CeDeWu, Warszawa 2010.

KUDEŁKO, PRUSEK, ZIELIŃSKI, 2011, Europejska polityka spójności oraz jej efekty w Polsce, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków

MIEMIEC W., 2012, Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawno finansowe., Wrocław

MISALA J., 2007, Międzynarodowa zdolność konkurencyjna i międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej: podstawy teoretyczne. Politechnika Radomska. inwestowanie w przyszłość Europy – Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Komisja Europejska, listopad 2010.

PASTUSZKA S., 2012, Polityka Regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty, Warszawa 2012

PIETRZYK I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Polityka Spójności Unii Europejskiej. Doświadczenia, wnioski i rekomendacje na lata 2014 – 2020. 2012. JÓŻWIK B., SAGAN M., STĘPNIEWSKI T. (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin

PRZANOWSKA – ZAMAJTYS M., 2002, Integracja Europejska, Wprowadzenie M. Derkowskiego, Warszawa

SŁUGOCKI W. Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów - studium przypadku, 2013. Uniwersytet Zielonogórski

SMĘTKOWSKI M., 2013, Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy środkowo – Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji, Warszawa 2013

SZLACHTA J., *Strategia Europa 2020 a europejska polityka spójności po 2013 roku*

TOMASZEWSKI K., 2007, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków

WĘCŁAWOWICZ G., 2008, *Stan polskiej przestrzeni w świetle „Raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju”* [w:] *Wyzwania dla polskiej polityki przestrzennej. Materiały konferencyjne*. Kancelaria Sejmu, Warszawa

www.pzdu.pl/uploads/files/konferencje/1/08_Mirosława_Klamut.pdf

Zalecenia w zakresie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014-2020

ŻMIJA D., *Współczesne wyzwania polityki regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] M. Klamut, E. Szostak (red.), *Jaka polityka spójności po roku 2013*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010.