

**JACEK SZLACHTA**

Szkoła Główna Handlowa Warszawie

## **POLITYKA REGIONALNA POLSKI W KONTEKŚCIE NOWEJ PERSPEKTYWY BUDŻETOWEJ UE**

**Abstract: Regional Policy in Poland in the Context of New EU Financial Perspective.** European Union developed programming of policies and budget for multiannual perspective. In 2010-2011 first key proposals for 2014-2020 were presented: *EU 2020 Strategy*, fifth cohesion report, budget proposals, and draft regulations concerning EU cohesion policy 2014-2020. In introductory chapter foundations of EU cohesion policy were addressed. In chapter two EU programming of social and economic development were presented. Chapter three was devoted to critical analysis of current EU cohesion policy model. In last chapter comments concerning budgetary and legal proposal of European Commission for 2014-2020 were elaborated.

### **1. Podstawy europejskiej polityki spójności**

Unia Europejska od czasu reformy Delorsa, przeprowadzonej w 1988 r., programuje swój budżet i polityki w wieloletnim horyzoncie czasowym. Poprzednie wieloletnie perspektywy budżetowe dotyczyły okresów: 1989-1993, 1994-1999 i 2000-2006. Obecne ramy finansowe dotyczą lat 2007-2013, a kolejne będą obejmowały lata 2014-2020. Na tej podstawie przyjmowane są coroczne budżety Unii Europejskiej, które muszą być zrównoważone ze względu na wielkość dochodów i wydatków.

Rozwiązanie takie uznawane jest za bardzo korzystne dla kształtowania polityki regionalnej Wspólnoty Europejskiej, bowiem umożliwia państwom członkowskim skuteczne wdrażanie działań o charakterze strukturalnym, podejmowanych na podstawie perspektywicznych, a nie bieżących przesłanek. Dlatego w Traktacie Lizbońskim, który wszedł w życie po ratyfikowaniu przez wszystkie kraje członkowskie w grudniu 2009 r. przesądzono, że Unia Europejska programuje swoje polityki i budżet w wieloletnim horyzoncie czasowym, jednak nie krótszym niż pięć lat<sup>1</sup>. Sądzi się dość powszechnie, że po 2020 r. kolejne takie perspektywy budżetowe będą pięcioletnie, bowiem zostaną one

---

<sup>1</sup> Barcz (2008).

dostosowane do długości kadencji najważniejszych wybieralnych instytucji Wspólnoty Europejskiej, jakimi są: Parlament Europejski, Komisja Europejska, Komitet Regionów oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Ogólnie, kraje będące największymi beneficjentami polityk europejskich dążą do długiego horyzontu programowania, czyli siedmiu lat, natomiast płatnicy netto do budżetu Wspólnoty Europejskiej dążą do skrócenia tej perspektywy do pięciu lat.

Podstawowym źródłem finansowania przedsięwzięć rozwojowych z budżetu Unii Europejskiej jest europejska polityka spójności<sup>2</sup>. Po wprowadzeniu reformy Delors'a udział tej polityki w wydatkach budżetowych Wspólnoty Europejskiej zwiększył się z ok. 5% do ponad 1/3. W przeciwieństwie do Wspólnej Polityki Rolnej, europejska polityka spójności ma zarówno efekt popytowy (zwiększają się wydatki publiczne co poprawia koniunkturę gospodarczą), ale także znacznie ważniejszy efekt podaży, bowiem poprawia się jakość infrastruktury i kapitału ludzkiego oraz wyposażenie przedsiębiorstw w czynniki wytwórcze. W krajach będących beneficjentami europejskiej polityki spójności wprowadzano nowoczesne rozwiązania w zakresie: programowania, finansowania, zarządzania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów. Interwencja Wspólnoty Europejskiej została zorientowana na wspieranie rozwoju regionalnego, a podstawowymi jednostkami terytorialnymi wdrażania tej polityki stały się obszary typu NUTS 2 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), natomiast pomocnicze znaczenie przypisano obszarom typu NUTS 3<sup>3</sup>.

W ramach europejskiej polityki spójności wyróżnia się Cele i Inicjatywy Wspólnoty. Środki uruchamiane w ramach Celów, które stanowiły w poszczególnych wieloletnich okresach ok. 90% alokacji były przekazywane państwom członkowskim jako tzw. koperty krajowe, natomiast Inicjatywy Wspólnoty dotyczące horyzontalnych priorytetów pozostawały w dyspozycji Komisji Europejskiej. Priorytetem europejskiej polityki spójności są regiony Celu konwergencja, czyli przede wszystkim obszary najbiedniejsze, które koncentrują ok. 3/4 środków budżetowych europejskiej polityki spójności. Są one identyfikowane na podstawie wielkości produktu krajowe-

---

<sup>2</sup> Ta sfera interwencji Wspólnoty Europejskiej posługuje się trzema, traktowanymi najczęściej niemal równorzędnie, pojęciami: (1) *polityka strukturalna*, najstarszy termin, który pojawił się w 1957 r. w związku z Traktatem Rzymskim konstytuującym Wspólnotę Europejską, zakładający wspieranie zmian strukturalnych; (2) *polityka regionalna*, ze względu na to, że podstawowym jej ukierunkowaniem jest rozwój regionalny, przesłanki wyboru obszarów problemowych są regionalne oraz duża część środków jest zarządzana na poziomie regionalnym, a także (3) *polityka spójności*, co wskazuje na podstawowy cel interwencji, jakim jest zmniejszenie zróżnicowań w układach terytorialnych.

<sup>3</sup> W Unii Europejskiej obowiązuje uniwersalna regionalizacja państw członkowskich i kandydackich na pięć poziomów zwanych obszarami typu NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics* czyli Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej) oraz LAU 1 i LAU 2, (*Local Administration Units*), które zostały nazwane w Polsce NTS (Nomenklatura Terytorialna Statystyki). W Unii Europejskiej wyróżniono na poszczególnych poziomach NUTS odpowiednio: 97, 271 oraz 1303 jednostki terytorialne. W Polsce obszary typu NUTS 1 to makroregiony (6 jednostek), obszary typu NUTS 2 to województwa (16 jednostek), a obszary typu NUTS 3 to podregiony (66 jednostek). LAU 1 to powiaty, natomiast LAU 2 to miasta i gminy.

go brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekraczającego 75% średniej Unii Europejskiej, na poziomie obszarów typu NUTS 2.

Unia Europejska w ramach europejskiej polityki spójności posługuje się obecnie dwoma funduszami strukturalnymi: Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego i Europejskim Funduszem Społecznym oraz dodatkowo Funduszem Spójności. Są one podstawą udzielania bezzwrotnych dotacji (grantów), wymagających jednak współfinansowania po stronie państw i regionów beneficjentów Celu konwergencji na poziomie przynajmniej 15%. Uzupełniające znaczenie mają miękkie kredyty (oprocentowane poniżej poziomów rynkowych) i gwarancje kredytowe udzielane przede wszystkim w ramach aktywności Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Bardzo ograniczone znaczenie mają instrumenty inżynierii finansowej, w tym różnego typu partnerstwa (w tym publiczno-prywatne i publiczno-społeczne), mimo wnioskowania o coraz szersze wykorzystywanie takich instrumentów. Wynika to prawdopodobnie ze specyfiki europejskiej polityki spójności, która wymaga złożonego montażu finansowego środków krajowych, często pochodzących z różnych źródeł oraz funduszy europejskich.

Dążąc do sprawnego zagospodarowywania funduszy strukturalnych wprowadzono zasadę  $n+2/n+3$ , rozciągniętą od 2007 r. także na Fundusz Spójności. Oznaczało to, że zobowiązania finansowe z danego roku musiały zostać zagospodarowane jako płatności w danym roku oraz w kolejnych dwóch albo trzech latach.

Kierując się ograniczonymi, ze względu na potencjał absorpcyjny, możliwościami efektywnego i sprawnego zagospodarowania środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pułap średniorocznych transferów określono początkowo na poziomie 4% produktu krajowego brutto państwa beneficjenta. W latach 2007-2013 średnioroczny pułap transferów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (tylko odpowiednik dawnej Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej), Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Funduszu Spójności zróżnicowano w zależności od poziomu dochodu narodowego na mieszkańca według parytetu siły nabywczej, co oznaczało dla Polski ekwiwalent 3,71% wolumenu produktu krajowego brutto<sup>4</sup>.

W okresach programowania na lata 1994-1999 i 2000-2006 warunkiem otrzymania wsparcia było przygotowanie przez państwo będące beneficjentem europejskiej polityki spójności wieloletniej strategii zwanej Narodowym Planem Rozwoju. Po negocjacjach z Komisją Europejską powstawał wspólny dokument sygnowany przez Komisję Europejską i Rząd państwa członkowskiego nazwany Podstawami Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*). Od 2007 r. jako odniesienie tej polityki pojawiły się Strategiczne Wytyczne Wspólnoty w sprawie spójności, przygotowywane przez Komisję Europejską i akceptowane przez Parlament Europejski. Zawierały

---

<sup>4</sup> *Zbiór aktów prawnych WE...* (2006).

one trzy wytyczne problemowe: (1) poprawę atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast przez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie ich potencjału środowiskowego; (2) rozwój wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu gospodarczego oraz (3) większą liczbę lepszych miejsc pracy. Dodatkowo, wyszczególniono trzy wytyczne o charakterze terytorialnym: (1) wkład miast w rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy; (2) wspieranie dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz (3) współpracę przygraniczną, ponadnarodową i międzyregionalną.

Na tej podstawie wszystkie kraje członkowskie uzgadniały z Komisją Europejską dokument zatytułowany *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) na lata 2007-2013*, określający wieloletnią strategię wykorzystania środków europejskiej polityki spójności w danym kraju. *NSRO* były wdrażane za pomocą programów operacyjnych: sektorowych, regionalnych, makroregionalnych, współpracy transgranicznej oraz pomocy technicznej. Tradycyjnie w Unii Europejskiej wyróżniano trzy kierunki interwencji w ramach tej polityki: infrastrukturę, kapitał ludzki oraz sektor przedsiębiorstw, a kluczowe znaczenie miało określenie najbardziej prorozwojowej proporcji tych wydatków.

Jednym z podstawowych założeń europejskiej polityki spójności jest stabilność regulacji prawnych i rozwiązań operacyjnych w ciągu całego wieloletniego okresu programowania. Jednocześnie roczne transze budżetowe poszczególnych funduszy ogólnie bazują na ustaleniach wieloletniej perspektywy. Daje to pewność i stabilność finansowania ze źródeł Wspólnoty, co jest szczególnie istotne w przypadku biedniejszych państw Unii Europejskiej, m.in. takich jak Polska. Aby uelastyczyć wdrażanie europejskiej polityki spójności wprowadzono w latach 2007-2013 opcjonalną możliwość tworzenia przez kraje członkowskie dwóch rezerw interwencyjnych: pierwszej zwanej wykonania przeznaczonej na programy wdrażane z największą skutecznością, drugiej zorientowanej na nieprzewidziane okoliczności. Globalny kryzys gospodarczy, jaki rozpoczął się w 2008 r. spowodował po raz pierwszy w trakcie wieloletniego okresu modyfikację rozporządzeń, co służyło lepszemu ukierunkowaniu europejskiej polityki spójności (EPS) na podjęcie interwencji antykryzysowej.

## **2. Programowanie polityki społeczno-gospodarczej w Unii Europejskiej**

Unia Europejska w coraz szerszym zakresie ingeruje w politykę rozwojową państw członkowskich. W końcu XX w. w Unii Europejskiej dojrzywała stopniowo świadomość potrzeby znacznie szerszego oparcia rozwoju społeczno-gospodarczego na nowoczesnych czynnikach, bowiem tradycyjne stymulanty zasadniczo wyczerpały swoje możliwości. Wyrazem tego była przyjęta w 2000 r. na Szczycie w Lizbonie strategia, która zakładała przekształcenie Unii Europejskiej w ciągu zaledwie dziesięciu

lat w najbardziej nowoczesną gospodarkę światową. Strategia ta została uzupełniona w 2001 r. na Szczycie w Göteborgu o elementy dotyczące trwałego i zrównoważonego rozwoju. Miała ona wprowadzić w szerokim zakresie do polityk publicznych wdrażanych w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich takie kategorie ekonomiczne, jak: gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, regiony uczące się, czyli podatne na innowacje (*learning regions*), informacyjne i komunikacyjne technologie, dyfuzja innowacji, zielenienie polityk itd. Jednak w praktyce strategia ta nie miała początkowo istotnych przełożeń na europejską politykę spójności.

W 2005 r. ze względu na zbyt niską skuteczność wdrażania oryginalnej strategii przyjęto Odnowioną Strategię Lizbońską<sup>5</sup>. Zakładała ona podporządkowanie tej strategii wszystkim polityk Wspólnoty Europejskiej oraz prowadziła do przygotowania Zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia, które dotyczą przesłanek makroekonomicznych, mikroekonomicznych oraz rynku pracy<sup>6</sup>. Pierwsza edycja 24 wytycznych stała się podstawą Krajowych Programów Reform, przygotowywanych przez wszystkie kraje członkowskie Wspólnoty na lata 2005-2008. Kolejna edycja Krajowych Programów Reform na lata 2008-2011 odnosiła się do tego samego zestawu zintegrowanych wytycznych.

Kierując się założeniami Odnowionej Strategii Lizbońskiej przyjęto indykatoryczne założenie, aby w latach 2007-2013 w ramach programów operacyjnych Celu konwergencji EPS przynajmniej 60% funduszy było przeznaczane na priorytety lizbońskie. Wymagało to dokonania bardzo szczegółowej dezagregacji wszystkich pozycji wydatków, określenia, które z nich mają charakter priorytetów lizbońskich, a następnie policzenia sumy takich wydatków dla każdego programu operacyjnego. Zdecydowano także o zlokalizowaniu w latach 2007-2013 podstawowej części środków Wspólnoty Europejskiej zorientowanych na wdrażanie Odnowionej Strategii Lizbońskiej w ramach europejskiej polityki spójności. Oznaczało to istotną zmianę filozofii europejskiej polityki spójności z wyrównawczej, która rekompensuje zacofanie społeczno-gospodarcze na rozwojową, czyli służącą m.in. wspieraniu konkurencyjności, wykorzystaniu endogenicznych potencjałów rozwojowych regionów oraz usuwaniu różnorodnych barier.

W czerwcu 2010 r. Rada przyjęła *Strategię Europa 2020* jako kolejną generację programowania procesów społeczno-gospodarczych we Wspólnocie Europejskiej, zastępującą Strategię z Lizbony i Göteborga oraz Odnowioną Strategię Lizbońską<sup>7</sup>. *Strategia Europa 2020* ma być podstawą kształtowania polityk Wspólnoty, w tym także europejskiej polityki spójności, w obecnej dekadzie. Jako priorytety *Strategii Europa 2020* określono: (1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, (2) promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz (3) sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu; zapewniającej wysoką spójność społeczną

<sup>5</sup> *Wspólne działania...* (2005).

<sup>6</sup> *Zintegrowane Wytyczne...* (2007).

<sup>7</sup> *Europa 2000...* (2010). Wydana została po polsku jako: *Europa 2000...* (2010).

i terytorialną. Zestaw celów na poziomie Wspólnoty Europejskiej określono następująco: (1) 75% wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64, (2) 3% produktu krajowego brutto przeznaczanego na badanie i rozwój, (3) 20/20/20 w zakresie klimatu i energetyki (zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% oraz poprawa efektywności energetycznej o 20%), (4) obniżenie udziału młodzieży kończącej wcześniejszą edukację poniżej 10% oraz osiągnięcie minimum 40% udziału młodzieży w kohorcie wiekowej 30-34 kończącej edukację na poziomie wyższym, a także (5) zmniejszenie liczby osób pozostających w strefie ubóstwa, ze 120 do 100 mln, oczywiście klasyfikowanych w taki sposób w ramach poszczególnych państw członkowskich. Zadania związane z realizacją tych celów dla poszczególnych państw zostają zróżnicowane, co oznacza dla Polski nieco niższe wskaźniki. *Strategia Europa 2020* ma być wdrażana za pomocą siedmiu flagowych inicjatyw, jakimi są: (1) innowacyjna Europa, (2) młodzi w ruchu, (3) digitalna agenda dla Europy, (4) oszczędzająca zasoby Europa, (5) polityka przemysłowa dla ery globalizacji, (6) agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy oraz (7) europejska platforma przeciw biedzie.

*Strategia Europa 2020* stała się w związku z tym podstawą wszystkich polityk Wspólnoty Europejskiej, które stymulują pozytywne zmiany w gospodarce i społeczeństwie Unii Europejskiej w obecnej dekadzie. Europejska polityka spójności będzie miała kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrożenia tej strategii, bowiem dysponuje niezbędnymi środkami.

W wyniku tego mamy do czynienia z pewnym dualizmem programowania rozwoju społeczno-gospodarczego, bowiem kraje członkowskie będące beneficjentami europejskiej polityki spójności muszą przygotować zestaw siedmioletnich dokumentów programowych określających sposób wykorzystania ukierunkowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w kolejnym okresie programowania. Oprócz tego, każdy kraj członkowski przygotowuje Krajowe Programy Reform, mające zasadniczo czteroletni horyzont czasowy, które zostały obecnie ukierunkowane na wdrażanie *Strategii Europa 2020*.

### **3. Ocena obecnego modelu europejskiej polityki spójności w Polsce**

Po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej nastąpiło znaczne przyspieszenie dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju. Na ogół jest to związane ze środkami dostępnymi w ramach europejskiej polityki spójności dla państw i regionów o niskim poziomie rozwoju, ale warto pamiętać, że istotne znaczenie dla Polski miały także: nieograniczony dostęp naszych towarów i usług do rynku Wspólnoty, przyjęcie szeroko definiowanych standardów europejskich (*acquis*), a także stopniowe otwarcie rynków pracy starych państw członkowskich Unii Europejskich. Zna-

czenie europejskiej polityki spójności także nie może być sprowadzane wyłącznie do znacznej skali transferów finansowych.

Rozwiązania i środki europejskiej polityki spójności stały się dostępne dla Polski po akcesji do Unii Europejskiej, czyli od 1 maja 2004 r. Pierwszy okres programowania dotyczył lat 2004-2006, kolejny obejmuje lata 2007-2013. Polska otrzymała w latach 2004-2006 12,8 mld euro w cenach z 2004 r. w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa – Sekcji Orientacji, Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa oraz Funduszu Spójności. Polska przedstawiła *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006*, a na tej podstawie wynegocjowano z Komisją Europejską zapisy wspólnego dokumentu *Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski na lata 2004-2006* oraz zestaw programów operacyjnych, w tym *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*, zawierający 16 segmentów wojewódzkich. W kolejnym wieloletnim okresie programowania obejmującym lata 2007-2013 alokacja w ramach europejskiej polityki spójności obejmującej tylko trzy fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności wyniosła 59,5 mld euro w cenach stałych z 2004 r. Dodatkowo, w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rybackiego pozostających w tym okresie poza polityką spójności Polska otrzymała odpowiednio 11,8 mld euro (w tym 6,2 mld euro to dawna sekcja orientacji) oraz 0,7 mld euro także w cenach stałych z 2004 r. Podstawowym dokumentem określającym priorytety interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w Polsce stały się *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia dla Polski na lata 2007-2013* wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

Lata 2007-2013 to pierwszy pełny okres programowania europejskiej polityki spójności, w którym Polska uczestniczy od początku. Regiony Polski spełniają warunki zaliczenia do Celu konwergencja, co oznacza objęcie szerokim co do zakresu i względnie obfitym finansowaniem wszystkich województw Polski. Bardzo szeroko eksponowane są różne istotne osiągnięcia europejskiej polityki spójności w Polsce w zakresie: programowania, finansowania, zarządzania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów. Nie budzi najmniejszej wątpliwości pozytywny bilans tej polityki w Polsce po akcesji. Europejska polityka spójności umożliwiła m.in.:

- zbudowanie pierwszej generacji polityki rozwojowej w naszym kraju, prowadzonej na podstawie wieloletnich dokumentów programowych;
- tworzenie potencjału niezbędnego do prowadzenia polityki rozwojowej, także na poziomie regionalnym, co umożliwiło znaczną decentralizację tej polityki;
- ograniczenie, a czasami nawet eliminację różnorodnych deficytów, w tym administracyjnych oraz partnerów społeczeństwa obywatelskiego, co umożliwiło instytucjonalizację polityki rozwojowej;
- lepsze wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych kraju i poszczególnych regionów przez ich udostępnienie;

- ograniczenie różnorodnych braków w zakresie podaźowych czynników produkcji, w tym dotyczących infrastruktury, siły roboczej, otoczenia biznesu itd.;
- pozytywne wpływanie na stan koniunktury gospodarczej, możliwe dzięki wydatkom ponoszonym w ramach tej polityki;
- sprawne rozpowszechnianie najlepszych światowych i europejskich praktyk (*best practices*) polityki regionalnej w różnych jej aspektach;
- wprowadzenie monitoringu, ewaluacji, audytu, certyfikacji jako powszechnie stosowanych rozwiązań i praktyk.

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, uwzględniające różnych partnerów społecznych i gospodarczych. Zasadniczo poprawiła się jakość administracji publicznej zaangażowanej w proces wdrażania europejskiej polityki spójności, zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym. Syntetycznym obrazem wpływu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na trajektorię rozwojową Polski i poszczególnych województw są wyniki modelowania makroekonomicznego przeprowadzonego za pomocą modelu HERMIN, które pokazują istotny wpływ interwencji europejskiej na zmiany wielkości produktu krajowego brutto i poziomu bezrobocia po 2004 r.

Jednak możliwości, jakie wynikają z europejskiej polityki spójności mogłyby być dużo lepiej wykorzystane i przynosić jeszcze większe efekty, wywołując znacznie szybsze i głębsze zmiany strukturalne w Polsce. Najważniejsze problemy dotyczą następujących spraw:

1. **Dominacji ilościowych parametrów oceny w procesie wdrażania europejskiej polityki spójności.** Wprowadzenie obowiązującej w przypadku wszystkich funduszy zasady  $n+2/n+3$  spowodowało silną presję na jakiegokolwiek, byle skuteczne oraz zgodne z regulacjami i obowiązującymi procedurami, zagospodarowanie wszystkich potencjalnie dostępnych środków Wspólnoty. Sprzyjało to wypychaniu z programów operacyjnych trudniejszych przedsięwzięć i projektów, które nie gwarantowały szybkiego zagospodarowania środków europejskich i wskutek swojej złożoności zasadniczo zwiększały poziom ryzyka utraty środków. Dodatkowo, Polska zdecydowała o utworzeniu krajowej rezerwy wykonania, a dostęp do jej środków był zależny od ilości zagospodarowanych pieniędzy otrzymanych z Unii Europejskiej. Spowodowało to wyścig, szczególnie widoczny na poziomie wojewódzkim, ukierunkowany na szybkie, ale niekoniecznie efektywne, wydawanie pieniędzy. Sprzyjało to finansowaniu prostych wydatków konsumpcyjnych ograniczając zakres złożonych przedsięwzięć strukturalnych o charakterze rozwojowym. Syntetycznie można stwierdzić, że w ocenach europejskiej polityki spójności w Polsce w dalszym ciągu dominują proste kryteria ilościowe a nie jakościowe.



2. **Bardzo dużego rozproszenia kierunków interwencji europejskiej polityki spójności.** Menu finansowania w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jest bardzo obfite, bowiem wszystkie lobby sektorowe bardzo starannie pilnują w negocjacjach, aby ich sfera została uwzględniona w regulacjach prawnych, co otwiera możliwość korzystania ze środków europejskiej polityki spójności w ramach programów operacyjnych. Następnie, w procesie konsultacji projektów dokumentów strategicznych ma miejsce typowy mechanizm polityczny, który sprawia, że wszystkie potencjalnie dopuszczalne obszary finansowania są uwzględniane w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia oraz w programach operacyjnych, niezależnie od ich znaczenia dla stymulowania procesów rozwojowych. Konsekwencją są wysokie koszty transakcyjne wynikające z rozproszenia kierunków interwencji oraz brak, w wielu sferach, niezbędnej masy krytycznej niezbędnej do sukcesu oddziaływania środków Wspólnoty w różnych sferach. Zarazem często alokacje darmowych funduszy europejskich psują nieźle funkcjonujący segment rynku wypierając aktywność sektora prywatnego. W sumie wiele z wymienianych w regulacjach kierunków interwencji cechuje się bardzo niską wartością dodaną z punktu widzenia polityki rozwojowej, a takie kierunki są często preferowane przez instytucje zarządzające. Skutkiem nadmiernego rozproszenia kierunków interwencji jest brak efektów wynikających z synergii polegającej na zastosowaniu różnych instrumentów.
3. **Politycznych mechanizmów degenerowania filozofii interwencji strukturalnej Wspólnoty Europejskiej.** Na poziomie Polski wyrazem takiego podejścia jest teza publicystyczna zakładająca „wyciskania brukselki”, czyli sprowadzanie sensu członkostwa naszego kraju w Unii Europejskiej do transferów finansowych, które nam się po prostu należą i są traktowane jako wolne środki ukierunkowywane politycznie. Na poziomie krajowym, a szczególnie regionalnym może mieć i ma miejsce wykorzystywanie funduszy europejskich do budowania mechanizmów klientelizmu politycznego. Powoduje to m.in. preferowanie dużej liczby małych projektów, które skutecznie wypierają duże przedsięwzięcia o charakterze strukturalnym. Obfitość funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności paradoksalnie może spowalniać niezbędne reformy budżetowe w Polsce, które mogłyby służyć wygenerowaniu własnych środków finansowania polityki rozwojowej. Na poziomie regionalnym może to prowadzić do konserwowania kultury uzależnienia, gdy wszystko zależy od zasilania zewnętrznego, a koncentracja uwagi poszczególnych partnerów dotyczy przede wszystkim algorytmów podziału środków, a nie ich efektywnego zagospodarowania.
4. **Braku niezbędnej kompleksowości interwencji strukturalnej, co wynika z segmentacji poszczególnych instrumentów.** W regulacjach prawnych Unii Europejskiej na lata 2007-2013 przyjęto założenie jednofunduszowości programów operacyjnych, co oznacza, że program taki nie może być finansowany jednocześnie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskie-

go Funduszu Społecznego. Co ciekawe, nie dotyczy to Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, które są zarządzane przez Dyрекcję Generalną REGIO. Traktowane jako substytut tzw. krzyżowe finansowanie (czyli możliwość pokrywania do pewnego pułapu działań będących w polu interwencji jednego funduszu środkami drugiego funduszu) okazało się ogólnie mało skuteczne. Oznaczało to, że *software* i *hardware* polityki rozwoju zostało zlokalizowane w ramach różnych programów operacyjnych. Dodatkowo, od 2007 r. zdecydowano o wyprowadzeniu instrumentu dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich do Wspólnej Polityki Rolnej. Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich stał się podstawą drugiego filara Wspólnej Polityki Rolnej. Jednak zadania dotyczące obszarów wiejskich pozostały w europejskiej polityce spójności, mimo to że do innej polityki przesunięty został instrument dedykowany rozwojowi tych obszarów. W większości krajów członkowskich Wspólnoty Europejskiej, w tym także w Polsce, oznaczało to dekompozycję programowania rozwoju, zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym.

5. **Niesprawności procesu wyboru listy finansowanych w ramach europejskiej polityki spójności przedsięwzięć.** Procedury obowiązujące w Unii Europejskiej są transparentne, zorientowane na przeciwdziałanie nadużyciom i korupcji, ale zarazem są ociążałe i zbiurokratyzowane oraz bardzo szerokie co do zakresu analiz i niezbędnej dokumentacji. Często kraje członkowskie, aby uniknąć niebezpieczeństwa korupcji nakładają na wymogi wspólnotowe dodatkowe warunki i ograniczenia. Procedury zamówień publicznych w Polsce oznaczają, że podstawową przesłanką wyboru podmiotu realizującego kontrakt (projekt) jest niska cena. Oznacza to często sytuacje prowadzące do *dumpingu*, bowiem dostajemy w wielu przypadkach produkt tani, ale bardzo niskiej jakości, dodatkowo z dużym opóźnieniem. Ma to szczególne znaczenie w przypadku szkoleń, doradztwa oraz badań ewaluacyjnych, ale zdarza się także w przypadku tzw. twardych projektów dotyczących infrastruktury. Innym problemem jest to, że Unia Europejska przy wyborze projektów zdecydowanie preferuje konkursy, co w niektórych przypadkach bardzo utrudnia osiągnięcie całościowego i kompleksowego efektu interwencji strukturalnej Wspólnoty Europejskiej.
6. **Dualności administracyjnego modelu polityki rozwojowej w Polsce.** Mimo wysiłków podejmowanych na rzecz integracji europejskiej polityki spójności i polityki rozwojowej w Polsce mamy do czynienia z dwoma odrębnymi systemami, a wyrazem segmentacji są dwa zestawy nie do końca spójnych dokumentów strategicznych oraz wynikających z nich instrumentów i procedur, dotyczących środków krajowych oraz funduszy Unii Europejskiej. Układ instytucjonalny polityki rozwojowej także nie jest w pełni czytelny uwzględniając kompetencje: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Gospodarki oraz Ministra Rozwoju Regionalnego. Niska kultura administracyjna utrudnia realizację misji polityki rozwojowej wskutek słabej jakości współpracy między poszczególnymi minister-

stwami. Szczególne znaczenie ma współpraca ministrów ds. rozwoju regionalnego, ds. administracji oraz ds. finansów. Problem integracji jest rozwiązywany dzięki przejmowaniu przez Ministra Rozwoju Regionalnego w sposób nieformalny kolejnych kompetencji w tej sferze, który dzięki temu staje się stopniowo ministrem właściwym do spraw polityki rozwoju, nie tylko regionalnego.

7. **Słabości procedur finansowych.** Problemy dotyczą m.in. konieczności wyprzedzającego finansowania (prefinansowania) przez beneficjentów w przypadku przedsięwzięć podejmowanych w ramach europejskiej polityki spójności. Zasadniczo ogranicza to możliwości korzystania, przez słabsze ekonomicznie samorządy czy też organizacje pozarządowe, z funduszy strukturalnych, refundowanych po zrealizowaniu przedsięwzięcia. Istotne znaczenie ma także sprawność odzyskiwania wydatkowanych środków z budżetu Unii Europejskiej na rzecz Polski, co jest syntetycznym obrazem jakości procesu certyfikacji. Trybunał Obrachunkowy w swoich corocznych raportach dokumentuje bardzo duży zakres nieregularności (nieprawidłowości) związanych z przedsięwzięciami realizowanymi w ramach europejskiej polityki spójności. Oznacza to niemożność odzyskania wydatków uznanych w wyniku analizy za niekwalifikowane, co staje się ciężarem dla wielu beneficjentów. Wkład własny na poziomie minimum 15%, mimo to że rozwiązanie takie jest ogólnie bardzo atrakcyjne, jest problemem dla wielu potencjalnych beneficjentów ze względu na ich ograniczony potencjał finansowy.
8. **Słabości systemu monitoringu i ewaluacji.** System monitoringu prowadzonego w układzie rzeczowym i finansowym pozwala na sprawne wdrażanie europejskiej polityki spójności. Ewaluacja prowadzona w układzie *ex ante*, *on going* i *ex post* pozwala na rzetelną ocenę oddziaływania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Polska jest wyróżniana w Unii Europejskiej jako kraj o bardzo wysokiej jakości monitoringu i ewaluacji. Jednak nawet w naszym kraju występuje wiele problemów wynikających m.in. z: dominacji w obu tych sferach prostych wskaźników nakładów, braku wielu podstawowych informacji statystycznych w odpowiedniej dezagregacji terytorialnej oraz zestawianych dla długich szeregów czasowych, niskiej wartości dodanej wielu raportów ewaluacyjnych formułujących w grubych raportach bardzo banalne i oczywiste wnioski, braku skutecznych mechanizmów przełożenia wyników ewaluacji na modyfikację polityk, opieszałości we wprowadzaniu rozwiązań budżetu zadaniowego. W Polsce monitoring i ewaluacja prowadzą najczęściej do wniosków o charakterze ogólnym, które nie są zbyt przydatne do konstruowania nowoczesnej polityki rozwojowej.
9. **Nierównomiernego w czasie procesu zagospodarowywania środków strukturalnych Wspólnoty.** Odbywa się to w cyklu uruchamiania poszczególnych wieloletnich perspektyw budżetowych. W pierwszych latach nowego cyklu mamy do czynienia z bardzo powolnym procesem tworzenia podstaw wdrażania instrumentów europejskiej polityki spójności. Sprawności instytucjonalnej nie sprzyjają głębokie zmiany modelu europejskiej polityki spójności, jakie

następują w kolejnych wieloletnich okresach programowania, co powoduje, że okres uczenia się jest długi. Następnie w środkowych latach wieloletniego cyklu występuje względna obfitość środków europejskich, które są relatywnie sprawnie zagospodarowywane. Oznacza to konkurowanie szerokiej palety różnych projektów współfinansowanych ze środków europejskich o wykonawców i sprzyja wywoływaniu nadmiernie wysokich kosztów realizacji pakietu przedsięwzięć finansowanych ze środków europejskich. Sytuacja zmienia się zasadniczo w końcowych latach cyklu, gdy wydawane są resztkówki alokacji dostępnych w ramach poszczególnych programów operacyjnych, co oznacza ograniczenia zakresu i skali finansowania przedsięwzięć rozwojowych. W Polsce zdarzyło się bardzo szczęśliwie, że w latach najgłębszego kryzysu gospodarczego w Europie i na świecie wystąpiła względna obfitość środków europejskich i cykl funduszy europejskich nie nałożył się na cykl koniunkturalny.

Większość z opisanych kwestii jest podejmowana w debacie publicznej głównie z punktu widzenia ewentualnej celowości zasadniczego ograniczenia skali finansowania europejskiej polityki spójności.

#### **4. Wnioski wynikające z propozycji budżetu i regulacji prawnych Komisji Europejskiej na lata 2014-2020**

Oczekiwania wobec europejskiej polityki spójności po 2013 r. formułowane w różnych dokumentach strategicznych Wspólnoty Europejskiej są bardzo szerokie i w sumie niespójne wewnętrznie. Zakłada się, że dzięki europejskiej polityce spójności nastąpi m.in.:

- A. Wdrożenie *Strategii Europa 2020*.
- B. Zwiększenie konkurencyjności Unii Europejskiej w globalnym świecie.
- C. Zwiększenie poziomu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na poziomie państw i regionów.
- D. Zasadnicze poprawienie jakości interwencji publicznej we Wspólnocie Europejskiej.
- E. Zwiększenie poziomu makroekonomicznej stabilności Unii Europejskiej.
- F. Bardziej skuteczne podjęcie regionalnego wymiaru rozwoju umożliwiające wykorzystanie potencjału układu regionalnego Europy.
- G. Skuteczne zaadresowanie nowych wyzwań globalnych, wynikających przede wszystkim ze zmian klimatycznych.

29 lipca 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję budżetu Wspólnoty Europejskiej na lata 2014-2020<sup>8</sup>. W okresie tym proponuje się utrzymanie znacznej skali finansowania europejskiej polityki spójności, zachowując priorytet interwencji

---

<sup>8</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament* (2011).

w regionach konwergencji. Warunkiem zaliczenia do tej kategorii pozostaje produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekraczający 75% średniej Unii Europejskiej. W przypadku Funduszu Spójności alokowanego na poziomie państw członkowskich wielkością graniczną będzie, tak jak dotychczas, dochód narodowy brutto na mieszkańca nie przekraczający 90% średniej Unii Europejskiej. Oznacza to, że poza Mazowszem wszystkie pozostałe województwa Polski pozostaną beneficjentami najbardziej obfitego finansowania dostępnego dla regionów konwergencji. W sumie średnioroczne alokacje *per capita* dla Polski w latach 2014-2020 proponowane są na poziomie ok. 300 euro (w cenach stałych z 2011 r.), co oznacza ok. 80 mld euro w cenach stałych z 2011 r.

Istotne dla realizacji funkcji rozwojowej europejskiej polityki spójności są następujące propozycje sformułowane w tym komunikacie:

- A. Powrót do wielofunduszowości programów operacyjnych, co jest postulatem wielu państw członkowskich. Pozwoli to na kompleksowe finansowanie przedsięwzięć rozwojowych w ramach poszczególnych programów, jakie jest dostępne ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Co charakterystyczne brak jest jak na razie propozycji integracji z europejską polityką spójności Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, co będzie oznaczać trudność zintegrowania różnych instrumentów polityki Wspólnoty Europejskiej wobec obszarów wiejskich.
- B. Utworzenie Europejskiej Rezerwy Wykonania w skali odpowiadającej 5% środków europejskiej polityki spójności. Oznacza to, że kraje które będą najskuteczniej wdrażały fundusze strukturalne i Fundusz Spójności mogą liczyć na dodatkową alokację. Porównywanie stanu wdrażania między krajami jest możliwe tylko za pomocą bardzo prostych mierników ilustrujących wielkość zagospodarowanych środków. Wynikiem tego będzie najprawdopodobniej olbrzymia presja na szybkie wydawanie krajowych alokacji i poszerzenie skali dotychczas rejestrowanych patologii.
- C. Usztywnienie struktury alokacji poszczególnych funduszy. Już w latach 2007-2013 przyjęto, że w państwach celu konwergencja Fundusz Spójności będzie stanowił 33% wartości kopert krajowych. Proponowane przez Komisję Europejską usztywnienie wielkości alokacji poszczególnych funduszy strukturalnych wynika z przeciwdziałania wcześniejszym próbom wyprowadzenia Europejskiego Funduszu Społecznego poza europejską politykę spójności i nadania mu charakteru instrumentu socjalnego. Ustalono, że w krajach członkowskich kierunku interwencji konwergencja udział Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego będzie wynosił 42%, a Europejskiego Funduszu Społecznego 25% niezależnie od lokalnych uwarunkowań rozwojowych. Pozostałe 33% będzie stanowił Fundusz Spójności.

Te wszystkie propozycje zostały powtórzone w projektach rozporządzeń, jakie zostały zaprezentowane przez Komisję Europejską 6 października 2011 r.<sup>9</sup> Będą one

<sup>9</sup> Podstawowa regulacja proponowana na lata 2014-2020 to: *Regulation of the European Parliament...* (2011) oraz siedem innych rozporządzeń.

tworzyły ramy dla polityki rozwojowej w Polsce w latach 2014-2020. Najważniejsze propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej istotne dla polityki regionalnej w Polsce zawarte w projektach rozporządzeń są następujące:

**A. Skala środków europejskiej polityki spójności.** Alokacje przeznaczone w latach 2014-2020 na europejską politykę spójności według Komisji Europejskiej są nieznacznie mniejsze niż środki dostępne w latach 2007-2013. Jest to w sumie 376 mld euro w cenach stałych z 2011 r. Podstawowa część, czyli 162,6 mld euro trafi do kategorii słabiej rozwiniętych regionów, a drugą pozycją wydatków będzie Fundusz Spójności – 68,7 mld euro. W ramach tej alokacji uwzględnia się także środki nowego Instrumentu Łączącego Europę – 40 mld euro oraz dodatkowo 10 mld euro z Funduszu Spójności uruchamianego w ramach tego instrumentu. Ten rachunek budżetu EPS został przeprowadzony nierzetelnie, bowiem faktycznie Instrument Łączący Europę jest elementem polityki sektorowej dotyczącej infrastruktury. Faktycznie więc środki znajdujące się w ramach europejskiej polityki spójności są zasadniczo mniejsze niż w latach 2007-2013. Przy przeliczaniu na ceny bieżące w kolejnych latach w dalszym ciągu będzie obowiązywała formuła 2% średniorocznej inflacji.

Istotne znaczenie dla najbiedniejszych państw i regionów Wspólnoty ma określenie maksymalnego poziomu przesunięć z funduszy wspierających spójność. W latach 2007-2013 dotyczyło to czterech funduszy oraz wkładu do EFRROW z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcji Orientacji, a w latach 2014-2020 ma to dotyczyć tylko trzech funduszy europejskiej polityki spójności. Jednak w obecnym okresie pułap ten był określany w proporcji do Dochodu Narodowego Brutto (DNB) i w przypadku Polski średniorocznie wynosił do 3,71% DNB, natomiast w kolejnym okresie będzie limitowany do pułapu 2,5% PKB. Pretekstem do obniżenia tych przesunięć jest problem absorpcji środków strukturalnych w wielu krajach członkowskich oraz rejestrowana w warunkach kryzysu trudność uwolnienia niezbędnych środków krajowych dla współfinansowania. W porównaniu z latami 2007-2013 proponuje się znaczne zmniejszenie udziału obszarów najbiedniejszych, bowiem przyjmując alokację w ramach celu pierwszego za 100 50,13% ma zostać przeznaczone dla najbiedniejszych regionów Wspólnoty, a 21,19% dla państw członkowskich będących beneficjentami Funduszu Spójności. W latach 2007-2013 te dwie pozycje stanowią ok. 80%.

Gdyby konsekwentnie stosować dotychczasową formułę algorytmu berlińskiego udział alokacji na rzecz Polski w ramach EPS powinien zwiększyć się z ok. 20-21% do ok. 27%. Jednak wprowadzenie kategorii regionów pośrednich, w których PKB na mieszkańca wynosi 75-90% średniej UE-27, które koncentrują 38,9 mld euro prowadzi tylko do niewielkiego zwiększenia udziału Polski w ogólnej kwocie alokacji na lata 2014-2020. Dodatkowo 50 mld w ramach Instrumentu Łączącego Europę wliczanego do środków europejskiej polityki spójności ma pozostać poza kopertami krajowymi. Jednak można stwierdzić, że mimo to zakładane

środki w cenach realnych na rzecz Polski będą w latach 2014-2020 większe niż w latach 2007-2013. Ze względu na to, że prognozowana średnioroczna inflacja w Polsce w tym okresie przekraczać będzie 2%, faktyczne alokacje w kolejnych latach mierzone w cenach bieżących będą nieco mniejsze niż wynikałoby to z prostego przeliczenia hipotetycznej stopy inflacji na poziomie 2%. Wydaje się, że nie ma wielkich szans na utrzymanie dotychczas obowiązujących pułapów przesunięcia środków, co oczywiście jest niekorzystne dla Polski. Argumenty na rzecz obniżenia tego pułapu do 2,5% są w przypadku Polski nieprawdziwe. Oznacza to, że bardzo pilnie należy reformować politykę fiskalną, aby uzyskać większe środki własne na wdrażanie polityki rozwojowej, także ze względu na przewidywaną sytuację po 2020 r.

- B. **Makroekonomiczna warunkowość.** Problemy osiągnięcia właściwej koordynacji przez kraje strefy euro polityki monetarnej i polityki fiskalnej (tzw. *policy mix*) doprowadziły do kryzysu tej strefy. Dlatego pojawiła się propozycja, aby państwa strefy euro nie przestrzegające dyscypliny budżetowej były karane odbieraniem części alokacji europejskiej polityki spójności. W projekcie regulacji zaproponowano rozszerzenie tych rozwiązań na wszystkie kraje członkowskie Wspólnoty, mimo to że Polska i inne kraje posiadające lokalne waluty mają niewielki wpływ na stabilność strefy euro. Oznacza to, że kraje, których deficyt budżetowy będzie przekraczał 3% PKB, oraz których dług publiczny będzie przekraczał 60% PKB będą traciły część przyznanych wcześniej funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Oczywiście rozwiązanie takie jest krytykowane jako niesprawiedliwe, bowiem oznacza, że za winy i zaniechania ministra finansów będą karane regiony oraz najważniejsi beneficjenci EPS, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego. Nie ma wątpliwości, że równoważenie budżetu jest bezwzględnym priorytetem Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, jednak zaproponowane przez Komisję Europejską instrumenty są zupełnie nieadekwatne do tego problemu i m.in. dlatego budzą wątpliwości. Jednocześnie w Komisji Europejskiej postuluje się wprowadzenie ułatwień dla krajów strefy euro realizujących programy naprawcze, które pozwolą na pełne wykorzystanie środków europejskiej polityki spójności, co jest niewątpliwie sprzeczne z warunkowością makroekonomiczną i może prowadzić do podwójnych standardów EPS. Oczywiście tzw. warunkowość wewnętrzna, związana z wdrażaniem europejskiej polityki spójności faktycznie już funkcjonuje w latach 2007-2013 i nie budzi najmniejszych wątpliwości. W wyniku tego Polska, jako największy beneficjent EPS w latach 2014-2020 potencjalnie jest narażona na najsilniejsze sankcje, sięgające w skali każdego roku ponad miliard euro. Oznacza to wielkie wyzwanie, jakim jest uprzedzające (jeszcze przed 2014 r.) uporządkowanie polityki fiskalnej w naszym kraju, bowiem możliwości finansowania rozwoju społeczno-gospodarczego długiem publicznym kończą się.
- C. **Koncentracja tematyczna.** Jednym z problemów europejskiej polityki spójności, występującym już od czasu reformy Delorsa, było bardzo długie *menu* kierunków

interwencji wymieniane w rozporządzeniach, obejmujące także działania o bardzo ograniczonym prorozwojowym oddziaływaniu. Państwa członkowskie w negocjacjach z Komisją Europejską pakietu prawnego walczyły na ogół skutecznie o maksymalne rozszerzenie tej listy. Następnie w krajach korzystających z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności wszystkie układy sektorowe wymienione jako potencjalni beneficjenci w regulacjach żądały uwzględnienia ich potrzeb w alokacjach przewidywanych w ramach programów operacyjnych. Prowadziło to do rozproszenia środków funduszy na wiele bardzo drobnych kierunków i braku efektów wielu działań ze względu na niedostateczną intensywność interwencji. Dlatego koncentracja tematyczna była postulatem formułowanym bardzo często w trakcie dyskusji nad rozwiązaniami na lata 2014-2020. Zarazem jednak wskazywano słusznie, że EPS musi uwzględniać bardzo zróżnicowane uwarunkowania rozwojowe państw i regionów europejskich wynikające m.in. z: różnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, zróżnicowanych struktur społeczno-gospodarczych i terytorialnych, specyfiki potencjałów i barier rozwojowych, dotychczasowych trajektorii rozwojowych. Dlatego Komisja Europejska zaproponowała listę tematycznych celów uwzględniającą 11 obszarów interwencji: (1) wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji, (2) wzmacnianie dostępu do i wykorzystania oraz jakości informacyjnych i komunikacyjnych technologii, (3) wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnictwa (EFRROW) oraz rybołówstwa i sektora akwakultury (Europejski Fundusz Morski i Rybołówstwa), (4) wspieranie przesunięcia w kierunku niskowęglowej gospodarki we wszystkich sektorach gospodarki, (5) promowanie adaptacji do zmian klimatycznych, zabezpieczania przed i zarządzania ryzykiem, (6) ochronianie środowiska i promowanie efektywności zasobów, (7) promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie wąskich gardeł w podstawowej infrastrukturze sieciowej, (8) promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej, (9) promowanie integracji społecznej i zwalczania bezrobocia, (10) inwestowanie w edukację, umiejętności oraz uczenie się przez całe życie, a także (11) wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej. Wszystkie te tematyczne obszary interwencji mają oczywiście głęboki sens, co oczywiście będzie prowadziło do uzasadnionej merytorycznymi przesłankami alokacji środków Wspólnoty na obszarach kierunku interwencji konwergencja w maksymalnej liczbie tematycznych obszarów. Niestety lista ta jest w dalszym ciągu bardzo długa i trudno sobie wyobrazić skuteczne ograniczenie tematyczne interwencji Wspólnoty w Polsce i innych krajach kierunku konwergencja Wspólnoty Europejskiej. Będą podejmowane próby dopisania kolejnych obszarów interwencji. Będzie można zarazem bez problemu udowodnić, że 90% aktywności europejskiej polityki spójności w każdym kraju członkowskim, w tym także w Polsce, wpada w te obszary interwencji oraz służy wdrożeniu *Strategii Europa 2020*. Dlatego problemem Polski będzie ukształtowanie właściwej proporcji wydatków na te obszary tematyczne oraz



przede wszystkim uzyskanie prorozwojowej struktury wydatków w ramach poszczególnych obszarów tematycznych. Taka liczba priorytetowych obszarów tematycznych może niestety prowadzić także do niedostatecznej masy krytycznej interwencji w poszczególnych obszarach tematycznych.

- D. **Programowanie strategiczne.** Komisja Europejska zaproponowała zasadniczą modyfikację dotychczasowego modelu programowania. Na lata 2014-2020 mają być przygotowywane: Wspólne Podstawy Strategiczne (*Common Strategic Framework*) – w trzy miesiące po akceptacji regulacji, a następnie Kontrakty Partnerskie (*Partnership Contracts*) między poszczególnymi państwami członkowskimi a Komisją Europejską oraz programy operacyjne o różnym charakterze: regionalnym, sektorowym, współpracy transgranicznej, pomocy technicznej ewentualnie makroregionalnym powinny zostać przekazane Komisji Europejskiej w ciągu kolejnych trzech miesięcy. Zasadnicze zmiany modelu programowania nie są do końca zrozumiałe, bowiem wywołuje to koszty wprowadzenia nowego systemu, podczas gdy ten obowiązujący w latach 2007-2013 wydawał się całkiem rozsądny, na co wskazywało w konsultacjach piątego raportu kohezyjnego wiele państw członkowskich. Wprowadzenie nowego negocjacyjnego instrumentu oznacza, że konieczne będzie rozwinięcie niezbędnego potencjału nie tylko na poziomie przygotowania odpowiednich programów operacyjnych, ale także w sferze negocjowania nowych kontraktów. Istotną sprawą będzie sekwencja czasowa tych dokumentów, wszystko wskazuje na to, że negocjacje nad Kontraktami Partnerskimi będą toczyły się równoległe z pracami nad programami operacyjnymi. Bardzo istotną zmianą jest brak dokumentu programowego na poziomie krajowym typu Narodowego Planu Rozwoju czy też Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Oznacza to, że w Polsce niezbędne będzie przygotowanie ramowego dokumentu krajowego, a taką rolę mogłaby prawdopodobnie odgrywać po pewnych dostosowaniach *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020*. W innym przypadku będziemy mieli utrwalaną dualność modelu średniookresowego programowania strategicznego w Polsce. Trzeba będzie zasadniczo zmodyfikować ustawę dotyczącą polityki rozwoju, tak aby propozycje nowego sposobu programowania europejskiej polityki spójności zostały wpisane w strategiczne programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Istotne znaczenie dla naszego kraju, jako największego beneficjenta EPS ma stymulowanie sprawnego zakończenia negocjacji nad pakietem prawnym do końca 2012 r., tak aby zdążyć przed 2014 r. z przygotowaniem niezbędnych dokumentów programowych, w przeciwnym razie odbędzie się to pod olbrzymią presją czasową, co będzie powodowało rezygnację z wielu światłych założeń postulowanych nie tylko w tym tekście.
- E. **Kompleksowość interwencji strukturalnej.** Zmiany proponowane w rozwiązaniach EPS projektowanych na lata 2014-2020 mają różnokierunkowy charakter. W latach 2007-2013 Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich

(EFRROW) i Europejski Fundusz Rybacki zostały przesunięte z Europejskiej Polityki Spójności do odpowiednich polityk sektorowych. EFRROW określono jako podstawę filara drugiego Wspólnej Polityki Rolnej. W przypadku EFRROW bardzo szybko nastąpiło wydzielenie tej problematyki i tego funduszu w polityce rozwojowej wielu krajów członkowskich, w tym także Polski, co spowodowało pewien dualizm polityki rozwojowej w naszym kraju, składającej się obecnie z dwóch segmentów: ogólnej polityki rozwojowej i polityki rozwojowej obszarów wiejskich. Europejski Fundusz Rybacki stał się po tym przesunięciu klasycznym instrumentem sektorowym. Założone mechanizmy koordynacji między tymi funduszami a trzema funduszami EPS okazały się jednak zupełnie nieskuteczne. Dlatego zaproponowano, aby w latach 2014-2020 dwa kluczowe dokumenty nowego modelu programowania: Wspólne Ramy Strategiczne (*Common Strategic Framework*) i Partnerskie Kontrakty (*Partnership Contracts*) dotyczyły pięciu funduszy: trzech europejskiej polityki spójności i dwóch wcześniej wymienionych. Dodatkowo, zaproponowano zmianę nazwy Europejskiego Funduszu Rybackiego na Europejski Fundusz Morski i Rybołówstwa (*European Maritime and Fisheries Fund*), co oznacza intencję nadania temu instrumentowi bardziej strukturalnego, niż dotąd, charakteru. Niestety wprowadzono jednocześnie nowy fundusz – Instrument Łączący Europę (*European Connectivity Instrument*). Bardzo trudno jest już teraz powiedzieć, jak będą wyglądały szczegółowe rozwiązania tego nowego instrumentu, ponieważ projekt regulacji Instrumentu Łączącego Europę będzie procesowany poza pakietem rozporządzeń EPS i jeszcze nie został przedstawiony, co jest kolejną ilustracją słabości merytorycznej Komisji Europejskiej. Wiadomo już jednak, że ten instrument:

- a) będzie dysponował olbrzymią alokacją sięgającą 50 mld euro, w tym przejmie 10 mld euro z Funduszu Spójności;
- b) będzie wdrażany poza europejską polityką spójności;
- c) będzie zarządzany bezpośrednio na poziomie europejskim;
- d) będzie zorientowany na trzy kierunki interwencji: transeuropejskie sieci transportowe, europejskie sieci energetyczne oraz sieci społeczeństwa informacyjnego.

Powołanie tego instrumentu jest zupełnie niezrozumiałe, a jego zlokalizowanie w ramach polityk sektorowych wygląda na dywersję jednolitej, jak dotąd, polityki Unii Europejskiej w sferze infrastruktury technicznej. Jednocześnie alokacja tych 40 plus 10 mld euro jest liczona jako element europejskiej polityki, co świadczy o braku elementarnej konsekwencji i logiki.

Reasumując, niewątpliwie bliższe powiązanie EFRROW i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa z funduszami europejskiej polityki spójności jest krokiem w bardzo dobrym kierunku. Jednak operacyjnie będzie to bardzo trudne zadanie, bowiem w latach 2007-2013 nastąpiło daleko idące rozwarstwienie szczegółowych rozwiązań dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a tych dwóch funduszy strukturalnych w zakresie: zarządzania, monitoringu,

ewaluacji, finansowania, wyboru projektów itd. Dlatego znaczny wysiłek musi zostać poświęcony „reintegracji” tych funduszy. Zarazem nie jest proponowane jakiegokolwiek powiązanie z europejską polityką spójności w krajach członkowskich, w tym także w Polsce, Instrumentu Łączącego Europę. Jednocześnie zostaje zachowane krytykowane dość powszechnie rozwiązanie pozostawania poza polem interwencji EPS Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa z krajami Europy Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego.

- F. **Usztywnienia struktury alokacji.** Poza wspomnianym już określeniem udziałów tych trzech funduszy EPS zaproponowano kolejne ograniczenia. W przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego stwierdzono, że przynajmniej 50% krajowej alokacji powinno zostać przeznaczone na wymienione wcześniej tematyczne cele 1, 3 i 4 oraz nie mniej niż 6% krajowej alokacji na rzecz tematycznego celu 4 (wspieranie przesunięcia w kierunku niskowęglowej gospodarki we wszystkich sektorach). Kolejnym ograniczeniem swobody państw członkowskich w wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jest określenie na 5% minimalnego pułapu alokacji tego funduszu na rzecz Zintegrowanych Strategii Rozwojowych (*Integrated Development Strategies*) na rzecz polityki miejskiej. Wreszcie 0,2% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego ma zostać przeznaczone na rzecz innowacyjnych akcji podejmowanych z inicjatywy Komisji Europejskiej w obszarze trwałego rozwoju miejskiego. W przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego określono, że w każdym kraju członkowskim minimum 20% zasobów tego funduszu zostanie alokowane na cel tematyczny „promowanie integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa”. W regionach o niskim poziomie rozwoju minimum 60% alokacji powinno zostać skoncentrowane na czterech priorytetach inwestycyjnych: (1) promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej, (2) inwestowanie w edukację, umiejętności i edukację przez całe życie, (3) promowanie integracji społecznej i zwalczanie bezrobocia oraz (4) zwiększenie potencjału instytucjonalnego oraz sprawnej administracji publicznej. W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego przewiduje się dodatkowo zablokowanie 2,5 mld euro na żywność dla poszkodowanych ludzi, co zostanie rozpisane na poszczególne kraje członkowskie. Oczywiście każdą z tych minimalnych alokacji można racjonalnie uzasadnić. Jednak każde ograniczenie swobody państwa członkowskiego odnośnie do kształtowania struktury finansowej obniża efektywność interwencji strukturalnej Wspólnoty Europejskiej, bowiem przyjmuje się zadaną z góry strukturę interwencji w układzie twardych i miękkich instrumentów, która często nie pasuje do konkretnego krajowego i regionalnego kontekstu rozwojowego. Wydaje się, że w warunkach Polski najbardziej szkodliwe dla efektywności EPS jest ustalenie takiego podziału środków w ramach dwóch funduszy strukturalnych. Spowoduje to względną obfitość środków Europejskiego Funduszu Społecznego i względną deficyt środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Reasumując,

istnieje szansa na poprawę kompleksowości interwencji Wspólnoty Europejskiej w procesy rozwojowe w krajach członkowskich dzięki zintegrowanemu programowaniu pięciu funduszy, ale zarazem pojawiają się nowe niespójności.

- G. **Uproszczenie.** Bardzo głębokie zmiany, jakie następują w kolejnych okresach programowania oznaczają, że proces uczenia się partnerów, uczestników i beneficjentów jest co siedem lat rozpoczynany na bardzo niskim poziomie. Wydaje się, że tak fundamentalne zmiany, jakie proponowane są w europejskiej polityce spójności od 2014 r. będą oznaczały zwiększenie poziomu komplikacji zamiast postulowanego uproszczenia. Najlepszą ilustracją jest porównanie rozporządzeń na lata 2007-2013 z projektem na lata 2014-2020. Obowiązujące rozporządzenie ogólne liczy 64 strony, proponowane 186 stron; cały pakiet legislacyjny europejskiej polityki spójności zamyka się obecnie na ok. 110 stronach, proponowane na kolejny okres liczy ok. 320 stron. Wszystko to odbywa się w warunkach mniejszego w latach 2014-2020, niż w latach 2007-2013 budżetu. Żeby była pełna porównywalność należałoby uwzględnić także Instrument Łączący Europę, a także różne uzupełniające rozporządzenia. Tak właśnie wygląda uproszczenie *à la* Komisja Europejska, a zadziwiający jest brak refleksji, dlaczego w warunkach ograniczenia środków mamy do czynienia z systematycznym komplikowaniem europejskiej polityki spójności. W Polsce będącej największym beneficjentem EPS będzie to prowadziło do zdecydowanej dominacji przesłanek proceduralnych w relacji do przesłanek merytorycznych.

Jak widać część proponowanych zmian w europejskiej polityce spójności jest korzystna dla kształtowania nowoczesnej polityki regionalnej w Polsce po 2013 r., jednak większość proponowanych na lata 2014-2020 zmian będzie utrudniała wykorzystanie potencjału, jaki niosą ze sobą fundusze Unii Europejskiej w Polsce. Oznacza to, że władze publiczne oraz najważniejsi partnerzy społeczni i gospodarczy muszą być liderami reformy polityki regionalnej w Polsce, bowiem z tytułu korzystania ze środków i rozwiązań europejskiej polityki spójności nie nastąpią automatycznie pozytywne zmiany.

## Literatura

- Barca F., 2009, *An Agenda for a Regional Cohesion Policy*. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels, April.
- Barcz J., 2008, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Castells M., 2008, *Sila tożsamości*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Castells M., 2008a, *Spoleczeństwo sieci*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European*

- Investment Bank, Conclusions: the future of Cohesion Policy COM(2010)642 final, Brussels, 9.11.2010.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020*, Part I and II, SEC (2011)867-868 final, Brussels, 29.6.2011, COM (2011)500 final.
- Communication from the Commission to the European Council. Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, European Commission, Brussels, 3.3.2010, KPM(2010) 2020 final, dokument wydany po polsku jako: *Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna.
- Conclusions: the Future of Cohesion Policy*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, COM(2010)642 final, Brussels, 9.11.2010.
- Consultation on the Future „EU 2020” Strategy*, Commission Working Document, COM(2009)647/3, final, Commission of the European Communities, Brussels, 2009.
- Creative and Innovative Regions. Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion*, COM(2009)295 final, European Commission, Brussels, 25 June, 2009.
- Działać teraz, patrząc w przyszłość po roku 2010*, Komitet Regionów, Bruksela, 2010.
- (The) EU Budget Review SEC(2010)7000 final*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, European Commission, Brussels, 19.10.2010 COM(2010)700 final oraz *The EU Budget Review Commission Staff working document. Technical annexes, Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments*, Brussels, 19.10.2010 SEC(2010)7000 final.
- Europe 2000. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, European Commission, Communication from the Commission to the European Council, Brussels, 3.3.2010 KOM(2010)2020 final.
- Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Komisja Europejska, Bruksela, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.
- European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (ESDP)*, Potsdam, May, 1999.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., 2001, *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*. The MIT Press, Cambridge – London.
- Fund Covered by the Common Strategic Framework and Laying Down General Provisions on the European Regional Development Fund*, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No. 1083/2006, SEC(2011)1141, SEC(2011)1142, European Commission, Brussels, 6.10.2011 COM(2011)615 final.
- Gill J., 2010, *Regional Development Policies: Place-based or People-centred*. The World Bank, Washington D.C., October.

- How Regions Grow. Trends and Analysis*, OECD, Paris, 2009.
- Huebner D., 2009, *Reflection Paper on Future Cohesion Policy*. Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Marianske Lazne, 22-24 April.
- Informal Meeting of the Ministers in Charge of Cohesion Policy*, Presidency Conclusions, Liege, 22-23 November, 2010.
- Informal Meeting of Ministers Responsible for Cohesion Policy*. Presidency Conclusions, Ministry of National Development, Godollo, 20 May, 2011.
- Investing for Growth: Building Innovative Regions*. Policy Report, OECD, Paris, 31 March 2009.
- Investing in Europe's Future. A Regional Development Strategy for 2020*. Fifth report on economic, social and territorial cohesion, European Union, Brussels, November, 2010.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa, lipiec, 2010.
- Krugman P., 1995, *Development, Geography and Economic Theory*. The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
- Opinion of the Committee of the Regions on the Fifth Cohesion Report*, 31 March - 1 April 2011, Brussels, COTER-V011.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, Bruksela-Warszawa, grudzień, 2003, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 23 grudnia 2003 r. , zatwierdzony przez Komisję Europejską 22 czerwca 2004 r.
- Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 r.*, Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Dokumenty Problemowe, MRR, Warszawa, październik 2009.
- Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Dokument zatwierdzony Decyzją Komisji Europejskiej z 7 maja 2007 r. , MRR, Warszawa, maj, 2007.
- Polska. Raport strategiczny 2009*. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, MRR, Warszawa, 2010.
- Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, OECD, Paris 31 March, 2009.
- Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Commission of the European Communities, SEC(2008)2868 final, Brussels, 14.11.2008.
- Regulation of the European Parliament and of the Council on Laying Down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No. 1083/2006, SEC(2011)1141, SEC(2011)1142, European Commission, Brussels, 6.10.2011, COM(2011)615 final.*
- Results of Fifth Cohesion Report Consultations*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/5cr/answers\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/answers_en.cfm).
- Samecki P., 2009, *Orientation Paper on Future Cohesion Policy*. Brussels DG REGIO, December.
- Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*. MRR, Warszawa, sierpień, 2009.

- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności po 2013 r. przyjęte 18 sierpnia 2010 r.*, MRR, Warszawa, wrzesień, 2010.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r., MRR, Warszawa, listopad, 2007.
- Szlachta J., 2011, *Wyniki konsultacji Piątego Raportu Kohezyjnego ze względu na ich zgodność ze stanowiskiem Polski*. MRR, Warszawa, kwiecień.
- Szlachta J., Zaleski J., 2008, *Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013*. *Gospodarka Narodowa*, 3, s. 87-103.
- Szlachta J., Zaleski J., 2009, *Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej*. *Gospodarka Narodowa*, 4, s. 81-110.
- Szlachta J., Zaleski J., 2010, *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*. *Gospodarka Narodowa*, 10, s. 37-56.
- Territorial Agenda of the EU 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Informal Meeting of Cohesion Policy Ministers, Godollo, 19 May, 2011.
- World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington DC, 2009.
- Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek Strategii Lizbońskiej*. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 2.2.2005, COM(2005)24, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, 2005.
- Wyniki konsultacji piątego raportu kohezyjnego*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/5cr/answers\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/answers_en.cfm).
- Wytoczne UE. Strategiczne Wytoczne Wspólnoty dla spójności*. Decyzja Rady z 6 października 2006 r., MRR, Warszawa, marzec, 2007.
- Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013*, MRR, Warszawa, 2006.
- Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcanie różnorodności w siłę*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, SEC(2008)2550, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2008)616 wersja ostateczna, Bruksela, 6.10.2008.
- Zintegrowane Wytoczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008*, Dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 6 sierpnia 2005 r. (Dz.U. L. 205 z 6.08.2005), MRR, Warszawa, marzec 2007.